

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain
25 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolakia siten, että lakiin lisättäisiin uusi vaihtoehtoinen tapa muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Uusien vaalien toimittamisen tai valtuustojen yhdistämisen lisäksi yhdistyvien kuntien valittavana olisi vaihtoehto, jossa uuden kunnan valtuusto muodostettaisiin kuntien sopimasta

määrästä edellisissä kunnallisvaaleissa valittuja valtuutettuja. Kustakin yhdistyvästä kunnasta valtuustoon tulisi kuitenkin vähintään neljäsosa valtuutetuista. Kustakin kunnasta valtuustoon tulevat valtuutetut määräytyisivät edellisissä kunnallisvaaleissa saatujen vertauslukujen perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Voimassa olevan kuntajakolain (1196/1997) mukaan yhdistyvillä kunnilla on kaksi vaihtoehtoista tapaa muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Ensisijaisena vaihtoehtona on järjestää koko uuden kunnan alueella uudet vaalit. Kuntajakolain 25 §:n 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. Toisena mahdollisena vaihtoehtona on yhdistyvien kuntien valtuustojen yhdistäminen. Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan silloin, kun kuntajaon muutos merkitsee kahden tai useamman kokonaisen kunnan yhdistymistä, voivat asianomaiset kunnat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa, että niiden valtuutetut muodostavat uuden kunnan valtuuston kunnallisen vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Aiemman, vuonna 1977 voimaan tulleen kuntajaosta annetun lain (73/1977) mukaan uusien vaalien toimittaminen oli ainoa tapa uuden kunnan valtuuston muodostamiseen kesken kunnallisen vaalikauden. Säännöksessä tarkoitettuja uusia vaaleja ei kuitenkaan lain voimassaoloaikana vuosina 1977—1997 kertaakaan pidetty, sillä kuntaliitokset tulivat tuolloin käytännössä voimaan poikkeuksetta neljä vuotta kestäväen kunnallisen vaalikauden vaihtuessa.

Valtuustojen yhdistäminen lisättiin uusien vaalien toimittamisen vaihtoehdoksi vuoden 1998 alussa voimaan tulleessa nykyisessä kuntajakolaissa. Kuntajakolainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 135/1997 vp) perusteluissa todetaan, että kyseinen sääntely on tarpeellinen kuntajaon muutosten helpottamiseksi, vaikka valtuuston koko saattaisi joissakin kuntajakotapauksissa muodostua varsin suureksi ja eräissä tapauk-

sisia johtaa siihen, ettei uuden kunnan valtuusto vastaisi poliittisilta voimasuhteiltaan vaaleissa valittua valtuustoa.

Kuntajakolain voimassaoloaikana kokonaisten kuntien yhdistymistä merkitseviä kuntajaon muutoksia on tullut voimaan myös kesken kunnallisen vaalikauden. Kesken kunnallisen vaalikauden tuli voimaan vuonna 2003 kaksi kuntaliitosta, vuosina 2004 ja 2006 kumpanakin yksi, vuonna 2007 yhteensä 14 sekä vuonna 2008 jälleen yksi. Suurin osa kokonaisten kuntien yhdistymisistä on kuitenkin ajoitettu tulemaan voimaan nimenomaan kunnallisen vaalikauden vaihtuessa. Kunnallisen vaalikauden vaihtuessa kuntaliitoksia tuli voimaan vuonna 1997 ja 2001 kumpanakin kolme ja vuonna 2005 kymmenen. Vuoden 2009 alusta on tulossa voimaan kaikkiaan 32 kokonaisia kuntaa koskevaa kuntajaon muutosta, joissa on mukana 99 kuntaa. Liitokset merkitsevät 67 kunnan vähenemistä vuoden 2009 alusta.

Edellä mainittujen lukujen perusteella kuntien yhdistymisistä noin 80 prosenttia tapahtuu nykyisin vaalikauden vaihtuessa ja vain 20 prosenttia muuna ajankohtana. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että kunnat eivät ole pitäneet kuntajakolain mukaisia vaihtoehtoja uuden kunnan valtuuston muodostamiseen kesken kunnallisen vaalikauden kaikissa tilanteissa itselleen käytännössä sopivina.

Erityisesti asukasluvultaan pienen kunnan yhdistyessä suureen kaupunkiin uusien kunnallisvaalien järjestäminen koko uuden kunnan alueella on voitu kunnissa nähdä tarpeettomana ja se aiheuttaa myös ylimääräisiä kustannuksia. Lisäksi kunnallisvaalien järjestäminen pahimmassa tapauksessa jopa vuoden välein voi vähentää kuntalaisten äänestyshalukkuutta ja halua lähteä vaaleissa ehdokkaaksi. Myöskään valtuustojen yhdistäminen ei sovellu hyvin tilanteeseen, jossa yhdistyvät kunnat ovat asukasmääriltään kovin erilaisia. Suuren kaupungin ja pienen kunnan yhdistyessä pienen kunnan asukkaat tulevat tällöin valtuustossa selvästi yliedustetuiksi. Valtuustojen yhdistäminen sellaisenaan saattaa vääristää myös uuden kunnan valtuuston poliittisia voimasuhteita. Erityi-

sesti usean kunnan niin kutsutun monikuntaliitoksen ollessa kyseessä kuntien valtuustojen yhdistäminen voi merkitä niin suuren valtuuston muodostamista, ettei se olisi enää toimintakykyinen.

Kokonaisia kuntia koskevat kuntajaon muutokset ovat lisääntyneet viime vuosina voimakkaasti kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistymisen myötä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007, jäljempänä *puitelaki*) tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. Puitelain säättämisen yhteydessä uudistettiin myös kuntajakolakea. Kuntaliitosten syntyminen kannalta merkittävämmät kuntajakolain muutokset koskivat kuntajaon kehittämisen tavoitteita (1 §) sekä erityisesti kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä (10 luku). Kuntajaon kehittämisen tavoitteena korostetaan sitä, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Uusien yhdistymisavustusta koskevien säännösten mukaan yhdistymisavustusta maksetaan kokonaisia kuntia koskevissa kuntajaon muutoksissa, jotka toteutuvat vuosien 2008—2013 alusta. Tämän jälkeen voimaan tulevien kuntaliitosten osalta yhdistymisavustuksia ei enää makseta.

Vaalikauden vaihtuessa vuoden 2009 alussa tulee voimaan ennätysmäärä kokonaisia kuntia koskevia kuntajaon muutoksia. Vuosien 2010, 2011 ja 2012 osalta kuntajaon muutosten voimaantuloa saatetaan lykätä vaalikaudesta jäljellä olevalla yhdestä kolmeen vuodella, jos yhdistymistä harkitsevat kunnat eivät löydä sopivaa mallia uuden kunnan valtuuston muodostamiseen kesken kunnallisen vaalikauden. Kuntaliitoksen toteuttamisen viivästyttäminen vuodellekin voi olla joissakin tapauksissa esimerkiksi kunnan talouden tai palvelujen järjestämisen kannalta suuri merkitys.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Kuntajakolakeityöryhmässä esillä olleet vaihtoehtoiset mallit muodostaa uuden kunnan valtuusto

Valtiovarainministeriö asetti kuluvan vuoden helmikuussa työryhmän valmistelemaan kuntajakolain uudistamista (jäljempänä *kuntajakolakeityöryhmä*). Kuntajakolakeityöryhmä selvitti nyt kyseessä olevan esityksen valmistelun yhteydessä erilaisia vaihtoehtoisia malleja muodostaa uuden kunnan valtuusto kesken kunnallisen vaalikauden. Työryhmässä oli esillä kolme erilaista uutta mallia valtuuston muodostamiseen, joista työryhmä päätyi esittämään kuntajakolakeiin lisättäväksi yhtä mallia nykyisten kahden vaihtoehdon rinnalle.

Kuntajakolakeityöryhmässä uutena vaihtoehtona oli esillä ensinnäkin mahdollisuus pitää vaalit ainoastaan osassa yhdistyviä kuntia nykyisen koko uuden kunnan alueella pidettävien vaalien ohella (*osavaali-vaihtoehto*). Tämä malli soveltuisi erityisesti tilanteisiin, joissa asukasluvultaan pieni kunta tai useita pieniä kuntia yhdistyy asukasluvultaan suureen kuntaan tai kaupunkiin. Tällöin uusilla vaaleilla valtuustoon valittaisiin ainoastaan pienen tai pienten kuntien edustajat ja suuren kunnan valtuusto jatkaisi kokonaisuudessaan vaalikauden loppuun. Näin vaalien toimittaminen suuren kunnan alueella jo esimerkiksi vuoden päästä edellisistä vaaleista voitaisiin välttää.

Osavaali-vaihtoehdon etuna on se, että uusien vaalien pitäminen olisi demokraattinen tapa valita pienistä kunnista aikaisempaa valtuustoa lukumääräisesti alhaisempi määrä edustajia uuden kunnan valtuustoon. Mallilla saataisiin muodostettua kokonaisten valtuustojen yhdistämiseen verrattuna alueellisesti edustavampi valtuusto, sillä kuntakohtaisissa valtuutettujen määrissä voitaisiin ottaa huomioon kuntien asukasmäärien eroja. Sen sijaan malli ei välttämättä takaisi koko uuden kunnan alueella puolueiden kannatusta vastaavaa poliittista suhteellisuutta. Vaihtoehdon suurimpana ongelmana on, että se kärjistää yhdistyvien kuntien välisiä suhteita. Mallissa suuren kunnan valtuusto säilyy vaalikauden loppuun kestävän ylimenokauden ennallaan

ja muidenkin valtuutettujen valitsemisessa pitäydytään edelleen vanhoissa kantarajoissa. Näin uuden kunnan muodostamisessa tarvittavaa dynamiikkaa ei välttämättä synny parhaalla mahdollisella tavalla.

Toisena mahdollisena uutena vaihtoehtona kuntajakolakiyöryhmässä oli esillä malli, jossa nykyisen valtuustojen yhdistämisen ohella olisi mahdollista yhdistää ainoastaan osa valtuustoja (*osayhteisvaltuusto -vaihtoehto*). Tämä vaihtoehto vastaa lähinnä nyt kyseessä olevassa esityksessä ehdotettua mallia.

Osayhteisvaltuusto-vaihtoehdossa kustakin kunnasta uuteen valtuustoon tulevat valtuutetut määräytyisivät heille edellisissä kunnallisvaaleissa annettujen vertauslukujen osoittamassa järjestyksessä.

Valtuustopaikkojen jakamiseen kuntien kesken oli kuntajakolakiyöryhmässä esillä useita eri tapoja. Ensinnäkin yhdistyvien kuntien asukasmäärien poiketessa suuresti toisistaan valtuusto voitaisiin muodostaa suuren kunnan valtuutetuista ja osasta pienen tai pienten kuntien valtuutettuja. Toisaalta erityisesti monikuntaliitoksissa valtuustopaikat voitaisiin jakaa yhdistyvien kuntien kesken niiden asukasmäärien suhteessa, mutta jokaisesta kunnasta uuden kunnan valtuustoon tulisi kuitenkin aina vähintään tietty lukumäärä valtuutettuja. Tällöin uuden kunnan valtuusto olisi kaikkien yhdistyvien kuntien osalta aidosti uusi, eikä suuremkaan kunnan valtuusto jatkaisi sellaisenaan kuntaliitoksesta huolimatta. Kolmannessa esillä olleessa mallissa valtuustopaikkojen määrä jätettäisiin muutoin vapaasti yhdistyvien kuntien päätettäväksi, mutta lain mukaan kustakin kunnasta valtuustoon tulisi kuitenkin tietty vähimmäismäärä valtuutettuja.

Osayhteisvaltuusto-vaihtoehdon etuna on se, että sillä voitaisiin muodostaa kooltaan toimintakykyinen valtuusto, jonka kokoonpanossa voitaisiin ottaa kuhunkin kuntaliitostilanteeseen sopivalla tavalla huomioon muun muassa alueellisen edustavuuden ja poliittisen suhteellisuuden vaatimukset. Uuden kunnan valtuuston kokoonpano olisi siinä mielessä demokraattinen, että se koostuisi kussakin kunnassa edellisissä kunnallisvaaleissa suurimmat vertausluvut saaneista valtuutetuista.

Lisäksi kuntajakolakiyöryhmässä oli esillä nykyisiin malleihin verrattuna kokonaan uudennlainen malli, jossa uuden kunnan valtuusto muodostettaisiin ilman uusia vaaleja kaikkien yhdistyvien kuntien yhteenlasketun edellisten kunnallisvaalien tuloksen perusteella (*suhteellinen yhteisvaltuusto -vaihtoehto*). Tässä mallissa valtuutetut valittaisiin yhdistyvien kuntien valtuustoissa edustettuna olevien puolueiden tai ryhmien koko uuden kunnan alueella saamien äänien perusteella laskettujen vertauslukujen perusteella. Lisäksi valtuuston alueellisen edustavuuden turvaamiseksi laissa määritettäisiin tietty vähimmäis- ja enimmäismäärä valtuutettuja, joka kustakin kunnasta voi tulla uuden kunnan valtuustoon.

Tässä edellisiin kunnallisvaaleihin perustavassa mallissa vältettäisiin uusien vaalien pitäminen, mutta siitä huolimatta siinä voitaisiin ottaa jo huomioon koko uuden kunnan alueen poliittiset voimasuhteet. Mallilla voitaisiin muodostaa sekä alueellisesti että poliittisesti edustava valtuusto, mikä voisi edistää kuntien yhdistymistä rakenteellisesti uudeksi kunnaksi.

Suhteellinen yhteisvaltuusto -vaihtoehtoon liittyy kuitenkin periaatteellisia ongelmia. Malli puuttuu vaalitulokseen tavalla, jota voidaan pitää vaalien tuloksen manipulointina. Kuntakohtaisten kiintiöiden vuoksi valtuustoon eivät välttämättä tulisi kustakin poliittisesta ryhmästä vaaleissa kaikkein eniten ääniä saaneet valtuutetut. Lisäksi mallilla muodostettu valtuusto ei todellisuudessa vastaisi koko alueella pidettävien vaalien lopputulosta muun muassa sen vuoksi, että siinä kuntakohtaisia vaaliliittoja ja yhteislistoja ei voida ottaa huomioon. Lisäksi saattaa olla tilanteita, joissa jokin puolue ei edellisissä vaaleissa ole asettanut lainkaan ehdokkaita kaikissa kunnissa, vaikka se uusien vaalien ollessa kyseessä niitä asettaisi.

2.2 Esityksessä ehdotettu malli

Esityksessä ehdotetaan edellä mainitun kuntajakolakiyöryhmän ehdotusten mukaisesti, että kuntajakolakiin lisättäisiin uusi vaihtoehtoinen malli muodostaa uuden kunnan valtuusto kuntaliitoksen tullessa voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Malli vas-

taisi lähinnä kuntajakolakiyöryhmässä esillä ollutta osayhteisvaltuusto-vaihtoehtoa, jota arvioidaan edellä kohdassa 2.1. Ehdotetulla uudella vaihtoehdolla voitaisiin muodostaa kooltaan toimintakykyinen valtuusto, jonka kokoonpanossa voitaisiin ottaa kuhunkin kuntaliitostilanteeseen sopivalla tavalla huomioon muun muassa alueellisen edustavuuden ja poliittisen suhteellisuuden vaatimukset.

Kuntajakolain uuden kunnan valtuustoa koskevan 25 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhdistyvien kuntien valtuustojen yhdistämisen sijasta kunnat voisivat sopia myös valtuustojen yhdistämisestä osittain. Yhdistyvien kuntien kunnanvaltuustot voisivat tällöin päättää, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon. Laissa säädettäisiin kuitenkin, että kustakin kunnasta uuden kunnan valtuustoon on tultava vähintään neljäsosa valtuutetuista.

Yhdistyvien kuntien valtuustot voisivat valtuustopaikkojen määrästä päättäessään ottaa huomioon kyseiseen kuntaliitostilanteeseen soveltuvalla tavalla muun muassa kuntien asukasmäärien eroja ja alueella vallitsevia poliittisia voimasuhteita.

Uuden kunnan valtuustossa tulisi olla yhteensä vähintään kuntalain (365/1995) 10 §:ssä säädetty asukasluvun mukaan määräytyvä määrä valtuutettuja. Kuntajakolain 24 §:n mukaisesti valtiovarainministeriö voi asianomaisten kuntien yhteisestä esityksestä määrätä, että valtuutettuja valitaan enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Määräys voi koskea ensimmäistä ja toista vaalikautta kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen. Suurimmillaan valtuustoon voisivat tulla kaikkien yhdistyvien kuntien valtuutetut, jolloin kyse olisi kuntien valtuustojen yhdistämisestä.

Yhdestä kunnasta uuden kunnan valtuustoon tulevien valtuutettujen määrä voisi vaihdella ehdotetussa säännöksessä edellytystä vähintään neljäsosasta kunnan kaikkiin valtuutettuihin. Esimerkiksi yhdistyvien kuntien asukasmäärien poiketessa hyvin merkittävästi toisistaan valtuustot voisivat päättää, että suuresta kunnasta uuden kunnan valtuustoon tulevat kaikki valtuutetut ja pienestä tai

useasta pienestä kunnasta kustakin neljäsosa valtuutetuista.

Kunkin kunnan valtuutettujen vähimmäismäärä uuden kunnan valtuustossa saataisiin jakamalla kunnan valtuutettujen määrä neljällä ja pyöristämällä saatu luku seuraavaan kokonaislukuun. Siten vähintään neljäsosa tarkoittaisi esimerkiksi kunnassa, jossa on 13 valtuutettua, vähintään neljää valtuutettua ja kunnassa, jossa on 17 valtuutettua, vähintään viittä valtuutettua.

Kunnittain valtuutetut määräytyisivät heidän edellisissä kunnallisvaaleissa saamiensa vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Kustakin kunnasta valtuustoon tulisivat siten ne valtuutetut, jotka olisivat saaneet edellisissä vaaleissa suhteellisen vaalivan mukaan laskettuna suurimmat vertausluvut.

Ehdotetussa mallissa uuden kunnan valtuusto muodostettaisiin määräajaksi valtuustojen päätöksillä ja kuntien välisellä sopimuksella eli edustuksellisen demokratian keinoin. Kyseessä olisi luonteeltaan tilapäinen ratkaisu valtuuston muodostamiseksi vaalikaudesta kulloinkin jäljellä olevaksi ajaksi, joka voi tapauksesta riippuen olla yhdestä kolmeen vuotta. Ehdotetun mallin suhdetta perustuslakiin ja erityisesti siinä turvattuun itsehallinnon suojaan arvioidaan jäljempänä esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (kohta 6).

3 Esityksen vaikutukset

Esityksen tavoitteena on jouduttaa ja edistää kuntien vapaaehtoisia yhdistymisiä mahdollistamalla uuden kunnan valtuuston muodostaminen tavalla, joka soveltuu kulloinkin kyseessä olevaan kuntaliitostilanteeseen. Esitys mahdollistaisi uuden kunnan valtuuston kokoonpanon sovittamisen kaikkien yhdistyvien kuntien hyväksyttävissä olevaksi, mikä osaltaan tukisi kuntaliitoksen viivytyksetöntä toteutumista.

Esityksellä pyritään edistämään puitelain tavoitteena olevaa elinvoimaisen ja toimintakykyisen kuntarakenteen muodostumista sekä kuntajakolain tavoitteita kuntajaon kehittämisestä asukkaiden itsehallintoa sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kuntalii-

toksen nopeutumisella muutamalla vuodella voi olla joissakin tilanteissa suuri merkitys esimerkiksi kunnan taloudelliselle tilanteelle tai asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeiden palveluiden järjestämiselle. Esityksellä voidaan parantaa erityisesti heikommassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuuksia huolehtia tehtävistään niissäkin tilanteissa, joissa kunnan elinvoimaisuuden turvaaminen vaatii kuntaliitoksen toteuttamista. Siten voidaan myös osaltaan edistää puitelain tavoitetta laadukkaiden ja asukkaiden saatavilla olevien palvelujen turvaamisesta.

Esityksellä voi olla kunnille myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, sillä se parantaa kuntien edellytyksiä hyödyntää kuntien yhdistymisen tukemiseksi maksettavia yhdistymisavustuksia. Puitelain säätämisen yhteydessä uudistettujen kuntajakolain yhdistymisavustusta koskevien säännösten (10 luku) mukaan yhdistymisavustusta maksetaan kokonaisia kuntia koskevissa kuntajaon muutoksissa, jotka toteutuvat vuosien 2008—2013 alusta. Yhdistymisavustukset ovat suurimmillaan vuosina 2008—2009, alenevat vuosina 2010—2011 ja ovat pienimmillään vuosina 2012—2013. Tämän jälkeen voimaan tulevien kuntaliitosten osalta yhdistymisavustuksia ei enää makseta. Siten kuntajaon muutosten toteuttaminen nimenomaan lähivuosina on kunnille taloudellisesti kannattavampaa kuin myöhemmin tehtävät ratkaisut.

Esityksellä voidaan joissakin tilanteissa lyhentää kuntajaon muutosprosessin ajallista kestoja. Tämä voi vähentää muutosvaiheesta johtuvaa toiminnan tuottavuuden laskua ja siitä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi muun muassa henkilöstön ja palvelujen järjestämisen kannalta vaikea välivaihe ennen muutoksen voimaantuloa saattaa lyhentyä.

4 Asian valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 25 päivänä helmikuuta 2008 edellä mainitun kuntajakolakiuuden valmistelemaan hallituksen esitystä uudeksi kuntajakolaiksi. Kuntajakolakiuuden valmistelussa on edustajia valtiovarainministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta, lääninhal-

lituksesta, maanmittaustoimistosta ja kuntaliitoskunnasta. Kuntajakolakiuuden valmistelu päättyi helmikuun 27 päivänä 2009. Uuden kuntajakolain on tarkoitus tulla voimaan siten, että lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2011 voimaan tulevisissa kuntajaon muutoksissa.

Uuden kuntajakolain valmistelun ohella kuntajakolakiuuden valmisteluksi annettiin laatia ehdotus erilaisissa kuntajaon muutostilanteissa käytännössä toimivasta mallista uuden kunnan valtuuston muodostamiseksi kesken kunnallisen vaalikauden. Ehdotuksen tuli valmistua toukokuun 2008 loppuun mennessä, jotta kyseiset muutokset voitaisiin tehdä mahdollisimman pian vielä voimassa olevaan kuntajakolakiin.

Kuntajakolakiuuden valmisteluun kuului uuden kunnan valtuuston muodostamista koskevien ehdotusten valmistelun kuluessa asiantuntijana oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarastia sekä sai pyynnöstä kirjallisen lausunnon professori Kaarlo Tuorilta.

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä kuntajakolakiuuden valmistelun ehdotusten ja niistä saadun oikeusministeriön lausunnon pohjalta.

Esitystä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys

Esityksellä on liittymäkohtia perustuslaissa turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kansanvaltaisuuden periaatteeseen.

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Vaikka mainittu perustuslain säännös koskee valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) perustelujen mukaan olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla.

Kansanvaltaisuusperiaatetta täsmentävät perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevat säännökset. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt 18 vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Äänioikeudesta kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään tarkemmin kuntalain 26 §:ssä. Lisäksi edellä mainitun momentin mukaan oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Kuntalaissa näitä säännöksiä on erityisesti asukkaiden osallistumisoikeutta koskevassa 4 luvussa. Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön (PeVL 42/1996 vp), jonka mukaan säännöksessä ilmaistu kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Erityisesti kunnan ylimmän toimielimen on oltava kunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema.

Kuntalain 1 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnosta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta, kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään tarkemmin kuntalaissa. (2 momentti) Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan (3 momentti).

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tällä viitataan kuntajakolakiin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 24/1997 vp) on katsottu, että kunnallisen itsehallinnon perus-

tuslain suoja ei turvaa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Lailla voidaan säätää myös kokonaisten kuntien yhdistämisestä vastoin kyseisten kuntien tahtoa.

Voimassa olevan kuntajakolain mukaan kokonaisia kuntia koskevat kuntajaon muutokset voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta. Ainoastaan poikkeustapauksessa kokonaista kuntaa koskeva kuntajaon muutos voidaan tehdä asianomaisen kunnan valtuuston sitä vastustaessa. Tämä edellyttää, että kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän tekemä asiaa koskeva ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen kyseisessä kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Voimassa olevan kuntajakolain säätämisen yhteydessä kysymys uuden kunnan valtuuston muodostamista koskevien säännösten suhteesta kunnallisen itsehallintoon ei ole noussut esille. Uusien vaalien järjestäminen koko uuden kunnan alueella ei ole tältä osin ongelmallinen vaihtoehto. Sen sijaan eri kokoisten kuntien valtuustojen yhdistäminen saattaa johtaa pienemmän kunnan suhteellisesti suurempaan osuuteen uuden kunnan valtuutetuista. Valtuusto ei tällöin ole alueellisesti edustava eikä myöskään poliittiselta edustavuudeltaan välttämättä vastaa eri ryhmien vaaleissa koko uuden kunnan alueella saamaa kannatusta.

Kunnan valtuuston kokoonpano ei kuitenkaan kaikissa muissakaan tilanteissa vastaa täysin vaaleilla valittua valtuustoa ja kunnassa vallitsevia poliittisia voimasuhteita. Näin voi olla esimerkiksi eräissä vaalilaissa (714/1998) mainituissa poikkeustilanteissa. Mainitun lain 158 §:ssä säädetään täydennysvaalien pitämisestä tilanteissa, joissa valtuutettujen luku vaalikauden aikana jää alle kolmen neljänneksen säädetyistä määrätstä. Oikeusministeriö voi tällöin määrätä toimittaviksi täydennysvaalit määräten samalla, montako valtuutettua täydennysvaaleissa valitaan. Mainitun lain 159 § koskee tilannetta, jossa valtuutettujen vaaleja tai niihin kuuluvia toimenpiteitä ei jostakin syystä voida toimittaa vaalilaissa säädetyinä aikoina. Oikeusministeriö voi tällöin määrätä uuden ajan

vaalien pitämiseksi. Näin menetellään myös, jos valittuja ehdokkaita on yhteensä vähemmän kuin vaaleissa on valittava valtuutettuja. Jollei vaaleja ole toimitettu ennen vaalikauden loppua, valtuutetut ja varavaltuutetut, joiden toimikausi silloin päättyisi, pysyvät toimissaan, kunnes uutena aikana toimitettujen vaalien tulos on julkaistu.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntajaon muutoksen tullessa voimaan kesken vaalikauden kunnat voisivat sopia ja yhdistyvien kuntien valtuustot voisivat päättää uuden kunnan valtuutettujen määrästä. Kunnan asukkaiden kannanotto uuden kunnan valtuuston kokoonpanoon tulisi siten edustuksellisen demokratian kautta. Valtuutetut määräytyisivät kuitenkin kunnittain edellisten vaalien tuloksen perusteella. Kaikki uuden kunnan valtuutetut olisivat siten kuntien asukkaiden valitsemia. Toisaalta osa edellisissä vaaleissa yhdistyvien kuntien valtuustoihin valituista valtuutetuista ei enää jatkaisi uuden kunnan valtuustossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että jos yhdistymisen yhteydessä pidettäisiin uudet vaalit, suurin osa heistä ei enää tulisi valittua uuden kunnan valtuustoon. Uusissa vaaleissa valittava lähtökohtaisesti kuntalain 10 §:n mukaisesti asukasluvun mukaan määräytyvä valtuutettujen lukumäärä on usein huomattavasti pienempi kuin yhdistyvien kuntien yhteenlaskettu valtuutettujen määrä.

Esityksessä ehdotettu malli uuden kunnan valtuuston muodostamiseen kesken kunnallisen vaalikauden olisi kuntien vapaaehtoisesti valittavissa. Kunnilla olisi aina mahdollisuus valita toinen kuntajakolain kahdesta muusta vaihtoehtoisesta mallista. Jos kunnat eivät pitäisi mitään näistä malleista tilanteeseensa soveltuvana, kunnat voisivat myös halutessaan päättää luopua kuntaliitoksesta tai lykätä sitä.

Lisäksi ehdotetun mallin perustuslain mukaisuutta arvioitaessa on huomattava, että kyse on tilapäisestä ratkaisusta, joka kestäisi jäljellä olevan valtuustokauden eli käytän-

nössä yhdestä kolmeen vuoteen. Menettelyä voidaan tässä tilanteessa pitää hyväksyttävänä suhteessa tavoiteltuun päämäärään eli kuntaliitoksen aikaansaamiseen kuntajakolaissa säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muutoksen edellytykset täyttävässä tilanteessa. Kuntajakolain 1 §:n 1 momentin mukaan asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajakolain 3 §:n mukaan kuntajaon muutoksen edellytyksenä on, että muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Edellä mainitut päämäärät edistävät myös kunnallisen itsehallinnon toimintamahdollisuuksia, sillä kunnallisen itsehallinnon toteutumisen olennaisena edellytyksenä on kuntien elinvoimaisuuden ja toimintakyvyn turvaaminen.

Esitetty malli ei edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen puuttuisi perustuslain vastaisesti kunnallisen itsehallinnon suojaan tai kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumiseen. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voitaneen siten käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin sisältyy kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, pidetään tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 25 §:n 3 momentti seuraavasti:

25 §

Uuden kunnan valtuusto

Jos kuntajaon muutos merkitsee kahden tai useamman kokonaisen kunnan yhdistymistä, voivat yhdistyvät kunnat 9 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa 1 momentin estämättä sopia, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisen vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Yhdistyvät kunnat voivat myös sopia, että valtuustot yhdistyvät osittain. Tällöin yhdistyvien kuntien valtuustot päättävät, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kun-

nan valtuustoon. Uuden kunnan valtuustoon tulee kuitenkin aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Kustakin kunnasta valtuustoon tulevat valtuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain (714/1998) 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 5 päivänä syyskuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

Laki**kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 25 §:n 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

25 §

25 §

*Uuden kunnan valtuusto**Uuden kunnan valtuusto*

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kahden tai useamman kokonaisen kunnan yhdistymistä, voivat asianomaiset kunnat 9 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa 1 momentin estämättä sopia, että niiden valtuutetut muodostavat uuden kunnan valtuuston kunnallisen vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Jos kuntajaon muutos merkitsee kahden tai useamman kokonaisen kunnan yhdistymistä, voivat yhdistyvät kunnat 9 §:ssä tarkoitetussa sopimuksessa 1 momentin estämättä sopia, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisen vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Yhdistyvät kunnat voivat myös sopia, että valtuustot yhdistyvät osittain. Tällöin yhdistyvien kuntien valtuustot päättävät, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon. Uuden kunnan valtuustoon tulee kuitenkin aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Kustakin kunnasta valtuustoon tulevat valtuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain (714/1998) 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.