

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki, joka korvaisi aikaisemmat toistaiseksi voimassa olevan kuntajaosta annetun lain ja määräaikaisen kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain.

Uudella kuntajakolailla olisi aikaisempaa tavoitteellisempi kuntarakenteen uudistumista edistävämpi luonne. Lakiin sisältyisi kuntajaon kehittämistä ohjaavat laadulliset tavoitemääritykset ja sillä lisättäisiin mahdollisuuksia paitsi kuntien myös kansalaisten ja valtiovallan aloitteellisuudelle. Laissa vahvistettaisiin ja selkeytettäisiin kuntajaon muutoksia koskevien päätöksiä toimivaltahierarkkista asemaa sekä tehostettaisiin ja joustavoitettaisiin kuntajakomuutoksia koskevia selvitys-, valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Kuntien tahdon vastaiset kuntajaon muutokset olisi pääasiallisesti edelleen tehtävä eduskunnan säätämällä lailla. Lakiin sisällytettävä, tarkoituksenmukaisen kuntaja-

otuksen kehittymisen kannustimeksi tarkoitettu yhdistymisavustus ulotettaisiin kaikkiin kuntien määrän vähenemistä merkitseviin kuntajaon muutoksiin sekä siihen liitettäisiin korjausmenettely, jolla neutraloitaisiin kuntajaon muutoksien valtionosuuksiin aiheuttamia muutoksia. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämiseen käytettävästä erityismenettelystä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi laki eräiden erillisten alueiden (enklaavien) siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan ja siirrettäväksi kunnan nimen muuttamista muutoin kuin kuntajaon muuttuessa koskeva säännös kuntalakiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	4
2.1. Lainsäädäntö	4
2.2. Käytäntö	5
2.3. Nykytilan arviointi	6
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseen	7
3.2. Keskeiset ehdotukset	8
4. Esityksen vaikutukset	8
4.1. Taloudelliset vaikutukset	8
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	10
4.3. Ympäristövaikutukset	10
4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	10
5. Asian valmistelu	10
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	11
6.1. Riippuvuus muista esityksistä	11
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	12
1. Lakiehdotusten perustelut	12
1.1. Kuntajakolaki	12
1 luku. Yleiset säännökset	12
2 luku. Kuntajaon muuttamisen edellytykset	13
3 luku. Kuntajaon muuttamisen valmistelu	14
4 luku. Kuntajaon muuttamisesta päättäminen	15
5 luku. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen	15
6 luku. Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys	17
7 luku. Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen	18
8 luku. Muutoksen erinäiset vaikutukset	21
9 luku. Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset	22
10 luku. Yhdistymisavustus	23
11 luku. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde	23
12 luku. Erinäiset säännökset	25
1.2. Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan	26
1.3. Kuntalaki	27
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	27
3. Voimaantulo	28
4. Säättämisjärjestys	28
LAKIEHDOTUKSET	28
1. Kuntajakolaki	28
2. Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan	38
3. Laki kuntalain 5 §:n muuttamisesta	40

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kuntajaotuksella on kaksi perustarkoitusta, jotka ilmenevät sekä perustuslain säännöksistä että olemassa olevasta käytännöstä. Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentissa on säädetty, että "Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin", ja 51 §:n 2 momentissa, että "Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään" ja että "lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin". Kunta on toisaalta yleisen hallinnon alueellisten toimivaltamäärittysten perusyksikkö ja toisaalta kansalaisten itsehallinnollisen organisoitumisen perusyksikkö. Käytännössä kansalaisten itsehallinnollinen toiminta on järjestetty kunniksi tai kuntien keskinäiseksi yhteistyöksi. Sen ohella kunnat ovat perusyksikkönä useimpien valtion hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten alueellisten toimipiirien sekä myöskin valtiollisten vaalien vaaliipiirien määrittelyssä sekä nyttemmin myös useissa Euroopan unionin noudattamissa aluejaoissa ja Euroopan parlamentin edustajien vaalialueiden määrittelyssä.

Kuntien hoitama tehtäväkokonaisuus on Suomessa laajempi kuin esimerkiksi Euroopassa yleensä. Kunnat ovat pohjoismaisen hyvinvointivaltioidean mukaisesti kansalaisille annettavien julkisten palvelujen järjestämisvastuussa. Noin kaksi kolmasosaa näistä julkisen sektorin palveluista on organisoitu kunnallishallinnoksi. Tehtäväalue on periaatteessa kaikille kunnille yhtäläinen. Kaikki kunnat vastaavat kunnille lakisääteisesti määrättyistä tehtävistä ja kaikki saavat ottaa vastatakseen haluamistaan vapaaehtoisista tehtävistä. Tosiassiallisia eroja tehtäväalueissa on muun muassa sen vuoksi, että kunnat ottavat vastuulle erilaisia vapaaehtoisia tehtäviä, että maan ja maakuntien pääkau-

pungit pitävät yllä näistä rooleistansa johtuvia erityispalveluja ja että seutukuntien keskuskunnat pitävät usein yllä myös ympäröivää seutua tyydyttäviä palveluja. Sekä lailla määrättyä että vapaaehtoisia tehtäviään kunnat voivat hoitaa joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Ottaen huomioon kuntien omat tehtävät ja sen, että kunnat ovat myös useimpien valtion viranomaisten aluejakojen perusyksikköinä, voidaan todeta, että kuntajaolla on välitön tai välillinen merkitys käytännöllisesti katsoen kaikkien julkisen sektorin tehtävien hoitamisessa. Niinikään sillä on huomattava tosiasiallinen merkitys yksityisen sektorin toimialueiden perustana.

Suomi on keskimääräisesti harvaanasuttu mutta väentihedeltään suuresti vaihteleva maa. Taajamiksi määritellyillä alueilla asuu noin 80 % ja maaseutumaisissa oloissa noin 20 % maan väestöstä. Harva ja epätasaisesti jakautunut asutus heijastuu myös kuntajaotukseen. Suomessa on 452 kuntaa ja ne ovat asukasmäärältään samaa luokkaa mutta pinta-alaltaan laajempia kuin Euroopassa keskimäärin. Asukasluvultaan keskikokoisessa kunnassa asuu 11320 ihmistä ja maapinta-alaltaan keskikokoinen kunta on 674 neliökilometrin laajuinen. Kunnat kuitenkin eroavat paljon toisistaan. Asukasluvultaan suurin kunta on 2200 kertaa suurempi kuin pienin kunta ja pinta-alaltaan laajin kunta 2500 kertaa laajempi kuin suppein kunta. Asukasluvultaan suurin kunta on 46 kertaa keskimääräistä suurempi ja pienin 1/47 keskimääräisestä. Pinta-alaltaan laajin kunta puolestaan on 23 kertaa keskimääräistä laajempi ja suppein 1/112 keskimääräisestä. Asukasmääräisten ja alueellisten kokoerojen merkitystä syventää se, että asukasmäärältään suurimmat kunnat ovat pinta-alaltaan suppeita ja pinta-alaltaan laajimmat kunnat asukasmäärältään kohtalaisen pieniä.

Kunnat eroavat toisistaan merkittävästi myös monen muun luonteeltansa rakenteellisen tekijän kuin asukasmääräisen ja alueel-

lisen koon perusteella. Kunnat sijaitsevat luonnon- sekä liikenne- ja talousmaantieteellisiltä olosuhteiltaan hyvin erilaisissa ympäristöissä sekä ovat sisäisiltä fyysis-maantieteellisiltä ja elinkeino-oloiltaan hyvin erilaisia.

Kunnallisten tehtävien ja kunnallisen aluejaotuksen sekä edellä mainittujen rakennetekijöiden väliset riippuvuudet ovat monimutkaisia ja moniselitteisiä. Kuntien mahdollisuudet tehtäviensä hoitamiseen riippuvat tehtävien sekä niiden rahoituksen ja kaikkien rakennetekijöiden keskinäisestä tasapainosta. Sen vuoksi sopivinta kuntakokoa on etsittävä jokaisessa tapauksessa erikseen ja kaikkia tekijöitä tarkastelemalla.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Nykyisen kuntajärjestelmän oikeudellinen perusta luotiin vuonna 1865 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta maalla ja vuonna 1873 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta kaupungeissa. Ensiksi mainitulla asetuksella erotettiin toisistaan seurakunnan ja kunnan hallinto maalla. Kaupungeissa vastaava eriytyminen oli tapahtunut jo paljon varhemmin, mutta jälkimmäisellä asetuksella toteutettiin muutoin vastaava hallinnon uudistus myös niissä. Aluejakoon ei kuitenkaan näissä yhteyksissä tehty muutoksia, vaan maalaiskuntia koskevassa asetuksessa määrättiin kunnan alueeksi seurakunnan alue ja kaupunkien alueet jäivät ennalleen. Aluejaotuksen kannalta maalaiskunnat irrotettiin seurakunnista vuonna 1925 kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetulla lailla (180/1925), joka koski sekä maalaiskuntia että kaupungeja.

Hallitusmuodon 50 §:n 2 momentissa on säädetty, että "Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä". Kuntajaon muuttamisesta ja kuntarajojen määrittämisestä on nyt voimassa vuonna 1977 annettu ja viimeksi vuonna 1993 muutettu laki kuntajaosta (73/1977). Sen lisäksi voimassa on kaksi kuntajaon muuttamista tai määrittämistä erityisissä tapauksissa koskevaa lakia: laki eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (303/1992) ja laki kuntarajojen määrittämisestä Suomen alueve-

sillä (483/1996) sekä kuntajaon kehittämisen kannustamiseksi annettu laki kuntien yhdistymisavustuksista (89/1994).

Kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen luonnetta on tähänastisessa kuntajaosta ja sen muuttamisesta annetussa lainsäädännössä määritetty eri aikoina jossain määrin eri tavoin. Vuosina 1925–1977 voimassa olleessa kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetun lain 1 §:ssä oli säädetty, että "Kun kunnan alue on laajennettava tai supistettava, uusi kunta muodostettava erilleen lohkomalla tahi kuntia tai kuntain osia yhdistämällä taikka kunta lakkautettava, määrää sellaisesta maan kunnallisen jaotuksen muuttamisesta valtioneuvosto.", ja että "Määräys kunnallisen jaotuksen muuttamisesta julkaistaan asetuskokoelmassa". Nykyisin voimassa olevassa kuntajaosta annetussa laissa asiaa on määritetty niukemmin ja välillisemmin. Lain 14 §:ssä, valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön toimivaltasuhteita koskevassa säännöksessä, on säädetty, että "Kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto.", ja 15 §:ssä, että "Päätös kuntajaon muuttamisesta on julkaistava asetuskokoelmassa."

Kuntajaon muuttamiselle on voimassa olevassa kuntajaosta annetussa laissa säädetty yleisiä ja erityisiä edellytyksiä. Kuntajakomuutoksen yleisenä edellytyksenä on, että se helpottaa kunnallishallinnon palvelujen järjestämistä tai vahvistaa kunnallishallinnon väestöpohjaa ja taloudellisia voimavaroja taikka sitä on muusta sellaisesta syystä pidettävä tarpeellisenä. Lisäksi laissa on määrätty, että kuntajaon muuttamisen tarvetta ja mahdollisuuksia harkittaessa on kiinnitettävä huomiota asianomaisten kuntien valtuustojen kantaan ja sen alueen asukkaiden mielipiteisiin, jota muutos koskisi tai johon se välittömästi vaikuttaisi, samoin kuin maantieteellisiin olosuhteisiin ja liikenneyhteyksien kannalta asiaan vaikuttaviin näkökohtiin sekä pyrkimyksiin kehittää aluejako hallinnon ja muiden yhteiskunnallisten toimintojen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Niin sanotun kokonaisliitoksen edellytykseksi on kuitenkin säädetty, että jos asianomaisten kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntiensa yhdistämistä eikä tärkeä yleinen etu vaadi sen hylkäämistä, muutos on pantava täytäntöön siitä riippumatta, mitä yleisistä edellytyksistä on säädetty. Osittaisliitoksen erityiseksi edellytykseksi on säädetty, että jos sellaisen kunnan valtuusto, jota kunnan alueen supistami-

nen tai laajeneminen koskisi, vastustaa muutosta, muutos voidaan toteuttaa, jos se on katsottava tärkeän yleisen edun vaatimaksi.

Kokonaista kuntaa tai kokonaisia kuntia koskevaa kuntajaon muuttamista voi esittää kunta, jota muutos koskisi. Muunlaisen kuntajaon muutosesityksen voi tehdä asianomainen kunta tai sen jäsen. Lisäksi kuntajaon muuttamista koskevan asian voi saattaa viereille myös sisäasiainministeriö. Jos kuntarajoista on epäselvyyttä tai ne ovat joiltain osin käymättä taikka, jos ne poikkeavat kiinteistörekisterin mukaisesta kameraalisesta jaotuksesta, asianomaisella alueella toimivaltaisen maanmittaustoimiston on ryhdyttävä toimiin ja tehtävä tarvittavat kuntajakoja tai rajojen määräämistä koskevat esitykset.

Kuntajakoa koskevan muutosasian valmistelusta huolehtii sisäasiainministeriön määräysten mukaisesti lääninhallitus. Valmisteluvaiheessa on kuultava asianomaisia kuntia sekä kuntien asukkaita ja muita, jotka katsovat asian koskevan itseään. Kuntajaon muuttamista koskevan ratkaisun tekee sisäasiainministeriö, jos ne kunnat, joita muutos koskee, ovat siitä yhtä mieltä, muussa tapauksessa päätösvalta on valtioneuvoston yleisistunnolla. Kokonaisia kuntia koskevia muutospäätöksiä voidaan kuitenkin tehdä vain, jos asianomaiset kunnat ovat muutoksesta yhtä mieltä. Tällaisessa tapauksessa muutos on myös tehtävä, jos tärkeä yleinen etu ei vaadi sen tekemättä jättämistä.

Määräaikaisesti voimassa olleilla yhdistymisavustuslaeilla on pyritty kannustamaan kuntien yhdistymisiä korvaamalla niitä poikkeuksellisia kustannuksia tai tulojen vähennyksiä, joita kuntien yhdistyminen aiheuttaa. Tällaisia menoja ja tulojen vähennyksiä voivat aiheuttaa muun muassa muuttuneessa tilanteessa tarvittavat investoinnit, kuntayhtymien purkautuminen ja tuloveroperusteiden muuttuminen. Voimassa oleva, edellä mainittu laki kuntien yhdistymisavustuksista koskee 1.1.1995–1.1.1998 voimaan tulleita tai tulevia kuntien yhdistymisiä.

Edellä mainitulla lailla eräiden erillisalueiden siirtämisestä kunnasta toiseen on tehty mahdolliseksi pienten ja asumattomien erillisalueiden siirtäminen niitä ympäröiviin kuntiin tavanomaista kuntajaon muutosmenettelyä helpommaksi. Siirrot voidaan toteuttaa sisäasiainministeriön määräyksestä laadittavien selvitysten pohjalta maanmittaustoimistojen päätöksillä.

Kuntarajojen määräämisestä Suomen

aluevesillä annetun määräaikaisen erityislain perusteella kuntarajat voidaan määrätä vuonna 1995 laajentuneilla aluevesillä maanmittaustoimistojen päätöksillä.

2.2. Käytäntö

Olemassa oleva kuntajaotus pohjautuu 1800-luvun puolivälissä toiminnassa olleisiin seurakuntiin ja kaupunkeihin. Seurakuntien alueiden muotoutumisen tärkeänä perusteena olivat olleet lähinnä vesireittejä myöten kulkeneet liikenneyhteydet. Seurakuntajaotus ja kuntajaotus olivat yleensä yhteneviä sekä keskenään että myös maakirjan mukaisen kameraalisen jaotuksen kanssa. Kunta saattoi kuitenkin muodostua useankin seurakunnan alueesta. Hajanaisuutta kuntajaotukseen syntyi jossakin määrin isojaoista, joissa saatettiin antaa tiloille niiden omistajille ennestään kuuluneita nautintaniittyjä toisen kunnan alueelta. Merkittävämpi vaikutus sekä enklavien että muun kuntajaon hajanaisuuden syntyyn on kuitenkin ollut isojaoon jälkeen tehdyillä kuntien perustamispäätöksillä, joissa haluttiin noudattaa kyläjaotusta, ja kylien alueet sijaitsivat hajallaan. Vaikka kuntajaotusta on sittemmin siitä annettujen lakien perusteella muutettu runsaasti ja lukuisia kertoja, edellä kuvatun kehityshistorian vaikutukset näkyvät yhä muodoiltaan ja koostumukseltaan moni-ilmeisinä kuntina, erikoisimpina tapauksina toisiinsa nähden sisäkäiset sekä monista erillisistä alueista muodostuvat kunnat.

Kuntajakoon tehtyjä muutoksia ei ole tyhjentävästi tilastoitu. Voidaan kuitenkin todeta, että sellaisia kuntajaon muutoksia, joissa jokin kunta on lakannut, on Suomen itsenäisyyden aikana tehty 120 kappaletta, joista 5 alueluovutukseen liittyen. Alueluovutuksessa poistui suoraan 45 kuntaa. Kunnan osaa koskevien muunlaisten muutosten yhteismäärä on useampia tuhansia.

Viime vuosina esitettyjen kuntajaon muuttamiseen tähtäävien hankkeiden perusteluiksi esitetyt syyt jakautuvat neljään pääkategoriaan:

1. Kunta tuntee taloudellisen ja muun selviytymistilanteensa käyneen niin vaikeaksi, että katsoo välttämättömäksi pyrkiä vahvemman kunnan osaksi.

2. Yksi tai useampi kunta toteavat tuottavansa palveluksia toisen kunnan tai toistensa asukkaiden käyttöön ja pitävät sen vuoksi tarpeellisenä kokonaisia kuntia tai kunnan

osia koskevia kuntajaon muutoksia.

3. Kuntien rajat ovat geologis-maantieteellisistä seikoista taikka maanomistuksen historiallisista järjestelyistä, liikenteellisten olojen kehityksestä ja muista sellaisista seikoista johtuen epäselviä, mutkikkaita tai muutoin hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisia ja katsotaan sen vuoksi selvennyksiä tai oikaisuja vaativiksi.

4. Yksittäiset kuntalaiset tai kuntalaisten ryhmät katsovat asuin- taikka elinkeinonharjoittamispaikkansa sijainnin paremmaksi toisessa kunnassa kuin missä se nyt on ja haluavat kuntarajaan sen vuoksi muutosta.

Kuntajaosta annettuun lakiin perustuvia muutosesityksiä on tullut viime aikoina esille ja käsitelty vuosittain noin 20–40. Kokonaisia kuntia koskevia niistä on ollut muutamia vaalikaudessa, vaalikaudella 1989–1992 viisi ja vaalikaudella 1993–1996 kolme. Muilta osin esitykset ovat koskeneet eri koosten kunnanosien siirtoja kunnasta toiseen, epätarkoituksenmukaisiksi katsottujen kuntarajojen tarkistuksia taikka epäselvien tai määrittämättömien rajojen määräämisiä. Enklaaveja on poistettu kuntajaosta annetun lain perusteella muutamia kymmeniä ja edellä mainitun eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain perusteella muutamia satoja vuosittain.

2.3. Nykytilan arviointi

Suomen kunnat vastaavat laajasta ja yhtäläisestä lakisääteisestä tehtäväjoukosta, mutta ovat rakenteellisilta toimintaedellytyksiltään hyvin erilaisia. Siitä seuraa korvaavien järjestelyjen tarve. Toimintaedellytysten eroja kompensoidaan valtion taloudellisilla tukijärjestelmillä ja kuntien keskinäisillä yhteistointajärjestelyillä. Korvaavat järjestelyt ovat perusteltuja silloin, kun rakennetekijöiden keskinäistä tasapainoa ei ole mahdollista saavuttaa niitä itseänsä säätelemällä. Muussa tapauksessa niistä aiheutuvaa ylimääräistä tai normaalia mutkikkaampaa hallintoa ei voi pitää yleisen edun tai kansalaisten kannalta perusteltuna.

Kuntien kokoluokittainen vertailu osoittaa, että ne käyttävät nykyisen tasausjärjestelmän vallitessa koostaan riippumatta lakisääteisiin tehtäviin asukastaan kohti melko tarkasti saman määrän tuloja. Suuret kunnat keräävät kuitenkin tuloistaan suuremman osuuden itse. Pienemmät kunnat tarvitsevat enemmän valtion tukea. Tilanne johtuu ko-

koeroihin liittyvistä elinkeino-, yhdyskunta-, väestö- ynnä muista yhteiskunnallisista rakennetekijöistä. Sellaisessa tapauksessa, jossa näiden tekijöiden muodostamaa kokonaisuutta voidaan tasapainottaa kuntajakoa muuttamalla, siihen tulisi olla mahdollisuus. Nykyisin siihen ei ole kaikissa tapauksissa riittäviä keinoja. Silloin, kun toimintaedellytysten eroja ei voida poistaa rakennetekijöitä säätelemällä, niitä olisi poistettava joka tapauksessa valtion tukijärjestelmillä.

Kuntajaon muutoksella järjestetään uudeleen julkisen vallan alueellisia kompetensseja. Muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuvat aina kahteen tai useampaan kuntaan, sekä tilanteen mukaan niihin muihin kunnallisiin ja valtiollisiin sekä Euroopan unionin viranomaisiin, joiden toimialueet tai tukiyntä muut toiminnalliset aluejaot on määritetty kuntajaon perusteella ja muuttuvat samalla kuntajaon muutospäätöksellä. Muutoksen välilliset vaikutukset kohdistuvat moninaisimpina varsinaisen muutosalueen asukkaisiin, mutta sen lisäksi aina joillakin tavoin myös asianomaisten kuntien ja edellä tarkoitettujen muiden viranomaisten toimialueilla asuviin kaikkiin henkilöihin sekä joskus vielä asianomaisten kuntien muualla asuviin jäseniin ja muutoksen kohteena olevalla alueella tilapäisesti oleskeleviin tai satunnaisesti poikkeaviin muualta oleviin henkilöihin.

Kansainvälisesti vallitsevan käsityksen mukaan hallinnollisia aluejakoja määrittävä tai muuttava päätöksenteko on organisatorisen säädösvallan käyttöä. Suomessa nyt olemassa oleva lainsäädännöllinen ja tosiasiallinen tilanne sen sijaan ei ole tässä suhteessa yksiselitteinen. Asia on näin myös erityisesti kuntajaotuksen muuttamista koskevan lainsäädännön ja päätöksentekomenetelyjen suhteen.

Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin säännös "Yleistä hallintoa varten Suomi on edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin", merkitsi, että yleisen hallinnon yhdeksi jaotukseksi säädettiin silloin olemassa ollut kuntajako. Pienimmistä yksiköistä koostuvana siitä tuli samalla yleisen hallinnon perusjaotus, jonka yksiköitä tultiin käyttämään sekä muun yleisen hallinnon että erityisen hallinnon aluejakojen määrittämisen perusyksikköinä. Pykälän 2 momentin säännökset "Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli

laissa ei toisin säädetä", merkitsivät puolestaan, että aluejaotusten muuttaminen määritettiin lähtökohtaisesti lainsäädäntöasiaksi, mutta delegoitiin asianomaisessa säännöksessä rajattua osaa lukuun ottamatta valtioneuvoston toimivaltaan. Delegointi kuitenkin ehdollistettiin niin, että sen laajuutta voitaisiin jatkossa lailla supistaa.

Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta vuonna 1925 annetun lain 1 §:ssä kuntien väliset aluesiirrot sekä uusien kuntien perustamiset ja olemassa olevien kuntien lakkauttamiset määritettiin "maan kunnallisen jaoituksen", eli alunperin hallitusmuodon 50 §:n 1 momentissa säädetyn oikeustilan muutoksiksi. Samalla siinä vahvistettiin muuttamista tarkoittavan päätöksenteon hallitusmuodon 50 §:n 2 momentissa ehdolliseksi säädetty delegointi koko laajuudessaan.

Edellä selostetut hallitusmuodon 50 §:n 1 ja 2 momentin sekä vuoden 1925 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain 1 §:n 1 momentin säännökset muodostivat kohtalaisen selvästi hahmotuvan kunnallista jaotusta sääntelevän normihierarkian.

Sittemmin tapahtunut kehitys ei ole ollut johdonmukainen. Voimassa olevan kuntajaon muuttamista säätelevään lainsäädäntöön sekä omaksuttuihin käytäntöihin liittyy tekijöitä, joissa on sekä säädösvallan että hallintovallan käyttämislle ominaisia piirteitä. Epäselvästä tilanteesta on aiheutunut horjuvuutta alemmanasteisen lainsäädännön kompetenssi- ja menettelysäännöksiin sekä josain määrin myös kuntajaon muutosprosesseissa noudatettaviin käytäntöihin.

Voimassa oleva kuntajaosta annettu laki on luonteeltansa menettelytapalaki. Laissa on muutosesitysten vireillepano-oikeuksia sekä muutoksien edellytyksiä, käsittelyprosesseja ja muutoksien toimeenpanoon liittyviä seurannaisilmiöitä koskevia säännöksiä. Laki ei säädi yleistä vastuuta kuntajaon tilasta eikä sen kehittämistä. Kuntajaon muuttamiseen tähtäävät toimenpiteet käynnistyvät ja kuntajako kehittyi varsin suppeita alueita, yleensä vain kahta kuntaa taikka yhtä kuntaa ja jonkin toisen kunnan osaa, koskevinä tapauskohtaisina prosesseina.

Lainsäädäntötekniiseltä kannalta suurin puute nykyisessä kuntajaosta annetussa laissa on siinä, että sen sisältämät kuntajaon muuttamisen vireillepanoa, muuttamisen edellytyksiä ja muuttamiseen tarvittavaa päätöksentekoa koskevat säännökset ovat sillä ta-

voin aukolliset, että ne eivät koske kaikenlaisia mahdollisia kuntajaon muutoksia. Säännökset eivät sovellu tilanteisiin, joissa olisi kysymys jonkin tai joidenkin olemassa olevien kuntien osista perustettavasta uudesta kunnasta taikka olemassa olevan kunnan alueen jakamisesta ja sen osien mahdollisesta liittämisestä useampaan olemassa olevaan tai perustettavaan kuntaan.

Kuntajaon muuttamisen asialliset ja prosessuaaliset edellytykset on säädetty asianomaisten kuntien intressejä ja kannanottoja korostaviksi. Kunnallishallintoa toiminnallisesti ja alueellisesti laaja-alaisemmat yhteiskunnalliset intressit tai kuntia lähiyhteisöllisemmät kansalaisintressit käyvät vain toissijaisiksi kuntajaon muuttamisen perusteiksi. Valtiovalta on muutoksien käsittelyssä pääsääntöisesti esityksiä vastaanottavan ja ratkaisuja teknisesti valmistelevan sekä asianomaisten kuntien tahtoon ja lailla sidottuun harkintaan perustuvan päätöksentekijän roolissa. Aktiivista osaa valtiovalta on esittänyt viime vuosina lähinnä vain edellä mainittujen erityislakien välityksellä, tukemalla taloudellisesti asianomaisten kuntien tahdosta tapahtuvia kokonaisten kuntien yhdistymisiä sekä tehostamalla prosessuaalisesti pienten enklavien siirtoja ja aluevesillä tapahtuvia rajojen määrittämiä. Kansalaiset voivat olla muutosesitysten tekijöinä, osallistua esityksistä mahdollisesti järjestettäviin neuvoo-antaviin kansanäänestyksiin, esittää niistä huomautuksensa ja tehdä päätöksistä valituksia. Muutoksia he eivät voi saada aikaan, elleivät ne vastaa asianomaisten kuntien valtuustojen tahtoa.

Eräs lainsäädännöllinen ongelma liittyy tilanteisiin, joissa asianomaisia kuntia alueellisesti laajemmat intressit puoltaisivat kokonaisten kuntien lakkaamista merkitseviä muutoksia, mutta muutoksilla ei ole asianomaisten kuntien valtuustojen kannatusta. Hallitusmuodon 50 §:n 2 momentin perusteella on sinänsä selvää, että eduskunta voi päättää lailla kuntajaon muutoksesta. Se kuitenkin ei ole yhtä selvää, millä tavoin se käytännössä voisi tehdä tällaisen rajattua kuntajoukkoa koskevan muutoksen.

Kun kuntajaon tilaa ja viime aikaista kehitystä arvioidaan kuntajaon kaikkien perustarkoitusten kannalta, esiin tulee puutteita sekä prosesseissa että tuloksissa. Parlamentarisesti määräytyvä valtakunnallinen tahto ja suoraan ilmaistava kuntalaisten tahto eivät juurikaan ohjaa kuntajaon kehittymistä. Kun-

tajakoa arvostellaan. Silti sen kokonaiskehitys on hidasta ja hajanaista.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Uudistuksen tavoitteina on kuntajaon kehittyminen entistä toimintakykyisemmäksi, taloudellisemmin toimivaksi ja eri rakenne-tekijöiden suhteen tasapainoisemmaksi niin, että se turvaa riittävät ja kaikkialla kohtuullisen yhdenveroiset edellytykset kansalaisten itsehallinnolle ja perusoikeuksien toteutumiseksi sekä kunnallisten ja muiden aluerakenteensa kuntajakoon perustavien viranomaisien toiminnalle.

Edellä sanottujen yleisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia, ja tavoitteiden pääasiallinen toteuttamiskeino on kuntajakolainsäädännössä säädetty kuntajaon muutosmenettely siihen kuuluvine osatekijöineen.

Kuntajakolainsäädäntö kokonaisuudessaan on tarpeen uudistaa niin, että se, ottaen huomioon sekä itsehallinnon että yleisen hallinnon tarpeet ja edellä sanotut yleiset ja kunta-kohtaiset tavoitteet, mahdollistaa nykyistä aloitteellisemman kuntajaon kehittymisen.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Kuntajaon muuttamista koskevien päätöksen välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat julkisen vallan organisaatioihin ja välilliset vaikutukset sulkevat piiriinsä sekä päätöksenteon hetkellä että sen jälkeen yksilöimättömissä olevan henkilökunnan. Sen vuoksi kuntajaon muospäätökset katsotaan pääasialliselta luonteeltaan organisaationormeiksi. Kuntajaon muutosmenettelyn oikeudellista statusta ehdotetaan selkeytettäväksi määrittämällä se säädösvalvan käytöksi niin, että eduskunta voi säätää lailla mistä tahansa kuntajaon muutoksesta ilman ehtoja mutta muutoin siitä voidaan säätää valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä sen mukaan kuin kuntajakolaissa säädettävät delegointiedellytykset sallivat. Määrittelystä riippumatta menettelyyn ehdotetaan kytkettäväksi, säätämällä siitä nimenomaisesti laissa, eräitä sellaisia hallintomenettelyyn yleensä liittyviä ele-

menttejä, joita pidetään kuntajaon muutosmenettelyyn nähden relevantteina.

Uuteen kuntajakolakiin ehdotetaan sisällytettäväksi kuntajaotuksen kehittämistä ohjaavat laadulliset tavoitemääritykset, joiden mukaan kuntajakoa on kehitettävä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

Kuntajaon muuttamisen vireillepanoa, muuttamisen edellytyksiä ja muuttamiseksi tarvittavaa päätöksentekoa koskevat säännökset ehdotetaan uudistettaviksi niin, että ne koskevat kaikenlaisia mahdollisia kuntajaon muutoksia ja toimivat nykyistä joustavammin kuntajaon kehittämisen välineinä. Kuntajaon kehittämistä aktivoivaan suuntaan lakia ehdotetaan uudistettavaksi erityistä kuntajaon muutostarpeen selvitysmenettelyä tehostamalla ja aloitteellisuutta edistävään suuntaan kunnan asukkaiden esityksentekooikeuksia lisäämällä sekä kunnallisen kansanäänestyksen käyttöä ja merkitystä vahvistamalla.

Nykyisin määräaikaisessa laissa olevat säännökset kuntajaon kehittämiseen osoitetavasta valtion avustuksesta ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen kuntajakolakiin. Tuki ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan kaikkia sellaisia muutoksia, joiden seurauksena on kuntien määrän vähentyminen, sekä painotettavaksi ohjaamaan kuntajaon kehitystä kuntakokoa tasapainottavaan suuntaan ohjaamalla se suhteellisesti suurimpana pienimpiä kuntia koskeviin muutoksiin.

Kuntajakolakiin ehdotetulla poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden ehyttämistä koskevalla erityismenettelyllä sekä ehdotuksella eräiden erillisalueiden siirtämisestä kunnasta toiseen annetun lain uudistamiseksi pyritään kohti sitä tilannetta, että kunta muodostuisi kaikissa tapauksissa yhdestä alueesta.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on kuntien talouteen kohdistuvia vaikutuksia niissä kunnissa, joissa toimeenpannaan esityksessä tarkoitettuja kuntajaon muutoksia. Valtiontaloudelle esityksen toteuttaminen aiheuttaa menoja yhdistymisavustuksina, yhdistymisavustuksiin tehtävinä valtionosuusmuutosten tasauksina sekä kustannuksina, jotka aiheutuvat kuntajaon muuttamista koskevista selvityksistä, kesken

kunnallisvaalikauden toimitettavista kunnallisvaaleista, kunnallisista kansanäänestysistä ja maanmittauslaitokselle koituvista tehtävistä.

Kuntia koskevat talousvaikutukset kuntajaon muuttamisen yhteydessä riippuvat kuntien tekemistä päätöksistä koskien esimerkiksi palvelujen järjestämistä, henkilöstöä, investointeja sekä vero- ja muita tulooperusteita. Näillä päätöksillä ei ole vaikutusta valtiontalouteen. Niissä tapauksissa, joissa kuntajaon muutoksella voidaan estää kunnan ajautuminen pysyviin talousvaikeuksiin, kuntien yhdistyminen vähentää pidemmällä aikavälillä tarvetta tukea valtion erityistoimenpitein tällaista kuntaa.

Esityksessä ehdotetaan valtion yhdistymisavustuksia koskevien, nykyisin erillisessä laissa olevia säännöksiä vastaavanlaisten säännösten ottamista kuntajakolakiin. Voimassa olevan lain mukaisia yhdistymisavustuksia maksetaan vuonna 1997 yhteensä 27,3 miljoonaa markkaa, vuonna 1998 yhteensä 21,8 miljoonaa markkaa ja vuonna 1999 yhteensä 16,4 miljoonaa markkaa. Vuonna 1997 maksettavien yhdistymisavustusten kokonaismäärä on 275 markkaa yhdistyneiden kuntien asukasta kohti.

Esitykseen sisältyvä yhdistymisavustuksen määrä vastaisi tasoltaan suunnilleen voimassa olevan kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain mukaista järjestelmää. Nykyisestä järjestelmästä poiketen valtion tuki maksettaisiin kuitenkin kolmen vuoden sijasta kahtena vuotena. Valtion enimmäistukea koskevat rajaukset ovat ehdotuksessa samat kuin voimassa olevassa laissa.

Nykyisessä järjestelmässä yhdistymisavustuksia on maksettu tapauksissa joissa kokonaiset kunnat ovat yhdistyneet toisiinsa. Ehdotettujen säännösten mukaan valtion yhdistymisavustusta myönnettäisiin kaikissa sellaisissa kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät kuntien määrän vähentymistä. Yhdistymisavustuksen porrastusta kunnan asukasmäärän kasvaessa ehdotetaan jonkin verran hienojakoistettavaksi.

Yhdistymisavustuksen tarkoituksena olisi tukea kuntajaon muutoksia erityisesti kuntajaoltaan rikkonaisilla ja hyvin pienistä kunnista muodostuvilla alueilla.

Yhdistymisavustuksen vaikutukset valtion menoihin riippuisivat siitä, kuinka monta tukeen oikeuttavaa muutosta tulisi esille ja toteutuisi. Mikäli ensimmäiset yhdistymisavustuksiin oikeuttavat muutokset toteu-

tuisivat aikaisimpana mahdollisena ajankohdana, avustusten maksamisen ensimmäinen vaihe ajoittuisi vuosille 1999 ja 2000. Voimassa olevan lain mukaisia avustuksia myönnetään kolmelle kunnalle vuosina 1997–1999.

Ehdotettu säännös valtionosuuksien muutoksen huomioon ottamisesta lisäämällä tai vähentämällä yhdistymisavustusta sen, mukaan kuin vertailulaskelma osoittaa, on tarkoitettu varmistamaan, että koko kuntaa koskevat kuntajaon muutokset vaikuttavat valtionosuuksiin mahdollisimman vähän eivätkä siten muodostu esteeksi kuntien päätöksille yhdistymisestä. Valtionosuusmuutoksia aiheutuisi erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa valtionosuus on porrastettu esimerkiksi asukastiheyden tai oppilasmäärän mukaan, tai kuntien asukasta kohti lasketut verotulot poikkeavat olennaisesti toisistaan. Esimerkilaskelmien mukaan valtionosuusvähennykset voisivat olla enimmillään 200–300 markkaa asukasta kohti.

Esityksen tarkoituksena on myös aktivoida kuntajaon muutoksia koskevaa selvitystyötä tapauksissa, joissa esimerkiksi kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta selvitys voidaan arvioida tarpeelliseksi. Tapauskohtaisesti tällaisten selvitysten valtiolle aiheuttamat kustannukset voidaan arvioida enintään 100 000–200 000 markaksi.

Esitykseen sisältyvien säännösten perusteella voidaan määrätä toimitettavaksi kuntajaon muuttamista koskeva kunnallinen kansanäänestys. Sen kokonaiskustannukseksi kunnille ja valtiolle voidaan arvioida noin 20–30 mk/asukas. Vastaavan suuruisia kustannuksia arvioidaan syntyvän myös siitä, että kunnallisvaalit toimitetaan kesken kunnallisvaalikauden.

Kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämistä varten käynnistettävät selvitysmenettelyt tulisivat muutaman lähivuoden aikana aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia joillekin maanmittaustoimistoille. Näiden kustannusten tasoa on kuitenkin vaikea ennakoida ennen kuin eheyttämismenettelyn kohteeksi tulevat alueet olisivat tiedossa. Osa näistä kustannuksista kuitenkin vähentäisi pienten enklavien siirtämisestä annettavaksi ehdotetun erityislain toimeenpanosta aiheutuvia kustannuksia.

Voimassa olevan eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain nojalla maanmittaustoimistot

tulevat siirtäneeksi vuosina 1993–1997 yhteensä noin 1660 enklaavia. Siirroista maanmittauslaitokselle aiheutuvat kokonaiskustannukset tulevat olemaan noin 10 miljoonaa markkaa. Mainitun lain tilalle ehdotetun pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen annettavaksi ehdotetun lain nojalla voitaisiin edelleen siirtää arviolta 420–500 enklaavia. Kun otetaan huomioon muun muassa, että siirrettäviksi tulevat enklaavit olisivat pinta-alaltaan aikaisemmin siirrettyjä suurempia ja niihin kuuluisi useamman rekisteriyksikön alueita kuin aikaisemmin siirrettyihin, tulisi lain toimeenpanosta aiheutumaan maanmittauslaitokselle vielä arviolta kaikkiaan 6–8 miljoonan markan suuruiset kustannukset.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Uudistuksella tavoitellaan kuntajaon kehittämisen aktivoitumista. Jos tavoiteltu kehityssuunta toteutuisi, seurauksena olisi erillisten kuntaorganisaatioiden ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden vähentyminen sekä sen kautta kuntajärjestelmän muodostaman kokonaisuuden keventyminen. Se, missä määrin näin tapahtuisi, riippuisi ensi sijassa kunnissa tehtävistä tilannearvioista mutta toissijaisesti myös kuntien asukkaiden ja valtiovallan kulloistenkin päätöksentekijöiden aktiiviteetista.

Päätöksentekomenettelyjen muuttumisesta aiheutuvat organisatoriset vaikutukset kumoaisivat jossain määrin toisiansa. Menettelyjen joustavoittaminen vähentäisi joidenkin organisaatioiden ja organisaatiotasojen tehtäviä, mutta kehityksen aktivoituminen tulisi niitä samaan aikaan jossain määrin lisäämään. Edellä mainittujen kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen epäyhtenäisten alueiden eheyttämistä varten käynnistettävät selvitysmenettelyt lisääisivät kuntajaon muutoksien valmistelussa ja toimeenpanossa mukana olevien viranomaisten tehtäviä erityisesti muutamina lähivuosina. Saman aiheuttaisi pienten enklaavien poistamista edistävä asianomaisen erityislain uudistus maanmittaus toimistoille.

Mikäli esityksen toteuttaminen saisi aikaan sillä tavoiteltua aktiiviteettia, seurauksena olisi kunnallishallinnossa tarvittavan henkilöstön vähentyminen. Esityksen sisältämät kuntien viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestämistä koskevat säännökset on

kuitenkin säilytetty sisällöllisesti samanlaisina kuin nykyisessä kuntajaosta annetussa laissa. Se merkitsee, että kuntajaon muutuksessa muutoksen kohteena olevien kuntien viranhaltijoille ja työntekijöille turvataan muutosta edeltäviä tehtäviään asiallisesti vastaava asema siitä riippumatta, minkä kunnan palveluksessa he ennen muutosta olivat. Henkilöstöhallinnossa mahdolliset rationaalisointihyödyt toteutuisivat siten luonnollisen poistuman myötä kuntakohtaisten ratkaisujen mukaisesti.

4.3. Ympäristövaikutukset

Ehdotettu lainsäädäntö olisi kuntajaon muuttamismenettelyä säätelevää lainsäädäntöä, jonka mahdolliset ympäristövaikutukset olisivat välillisiä. Sikäli kuin esityksen toteutuminen saisi aikaan sillä tavoitellun kehityksen, seurauksena olisi yhdyskuntarakenneeltaan ja muutoin toimintakykyisempiä kuntia, josta seuraisi myös asianomaisten kuntien parempi kyky suoriutua ympäristön hoitoon ja -suojeluun liittyvistä tehtävistään. Haitallisia ympäristövaikutuksia esityksellä ei olisi.

4.4. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksen toteuttaminen lisäisi kuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia kuntajaon kehittämisessä.

Nykyisin kunnan jäsenet voivat esittää vain sellaisia kuntajaon muutosesityksiä, jotka eivät merkitse kokonaisen kunnan lakkauttamista. Uuden kuntajakolain perusteella 20 % kunnan jäsenistä voisi esittää myös uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevää kuntajaon muutosta.

Mahdollisesti järjestettävällä neuvoo-antavalla kunnallisella kansanäänestyksellä ei nykyisellään ole kuntajaon muuttamista koskevassa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa oikeudellista merkitystä. Ehdotetun kuntajakolain perusteella sillä olisi tietyissä tilanteissa myös sellaista. Tällaisissa tapauksissa kansanäänestyksen tulos, joka poikkeaisi kunnan valtuuston kannasta, oikeuttaisi valtioneuvoston ratkaisemaan esityksen valtuuston kannasta poiketen, vaikka se pääsääntöisesti olisi ratkaistava sen mukaisesti.

5. Asian valmistelu

Sisäasiainministeriö asetti 16 päivänä tammikuuta 1997 työryhmän laatimaan ehdotuksen kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi. Työryhmässä oli puheenjohtajana kaupunginjohtaja Pekka Myllyniemi sekä jäseninä kaksi valtion ja neljä kuntasektorin edustajaa. Lisäksi siinä oli alojansa edustavina pysyvinä asiantuntijoina oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja maanmittauslaitoksen edustajat, ja työryhmä kuuli kirjallisesti tai suullisesti 7 muuta asiantuntijaa.

Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmä päätyi pääosiltaan yksimieliseen ehdotukseen, mutta jäi erimieliseksi valtioneuvoston ja ministeriön tekemiin kuntajaon muotospäätöksiin liitettävien valitusoikeuksien laajuudesta. Työryhmä luovutti ehdotuksensa sisäasiainministeriölle 30 päivänä toukokuuta 1997.

Sisäasiainministeriö pyysi työryhmän ehdotuksesta ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton lausunnot sekä toimitti ehdotuksen väestörekisterikeskuksen, lääninhallitusten ja kuntien tietoon ja mahdollista lausuntoa varten.

Ehdotuksesta saatiin valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja terveysministeriön, sosiaali- ja työministeriön, ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Väestörekisterikeskuksen sekä hieman yli 100:n kunnan lausunnot.

Lausuntonsa antaneista ministeriöistä opetusministeriö, liikenneministeriö ja ympäristöministeriö pitivät ehdotusta sellaisenaan kannatettavana. Maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö pitivät ehdotusta pääosiltaan kannatettavana mutta kaksi ensiksi mainittua esittivät siihen eräitä tarkistuksia ja viimeksi mainittu ei kannattanut ehdotukseen sisältyvää yhdistymisavustusjärjestelmää. Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö eivät lausuneet käsitystään ehdotuksen muodostamasta kokonaisuudesta. Edellinen esitti ehdotusta tarkistettavaksi siltä osin kuin se koskee säännöksiä siitä, tultaisinko kuntajaosta jatkossa säätämään vai tehtäisiinkö siitä hallinnollisia päätöksiä. Jälkimmäinen toi esille kuntajako koskevan päätöksenteon luonnetta ja muutoksenhakujärjestelmää koskevia näkökantoja.

Väestörekisterikeskus suhtautui ehdotukseen myönteisesti, mutta esitti siihen eräitä

tarkennuksia.

Suomen kuntaliitto piti ehdotuksen perustellina oikeana, mutta esitti siihen eräitä yhdistymisavustuksia ja valtionosuusmuutosten tasaamista koskevia muutoksia.

Noin kuudesosa lausuntonsa antaneista kunnista piti ehdotusta sellaisenaan hyväksyttävänä ja sitä jossain määrin pienempi osa kunnista katsoi, että asiasta ei olisi annettava esitystä lainkaan. Kriittisinä kommentteina ehdotusta kohtaan esitettiin huomautuksia aikataulun nopeudesta, korostettiin kunnallisen itsehallinnon merkitystä, arvosteltiin työryhmän päätelmiä kuntakoon ja taloudellisen tehokkuuden suhteista, vastustettiin kunnallisten kansanäänestysten ja sisäasiainministeriön käynnistämien selvitysmenettelyjen käytön tehostamista, nostettiin esiin kielellisten vähemmistöjen oikeuksia ja edellytettiin laajoja valitusoikeuksia.

Lausuntojen perusteella ehdotukseen tehtiin tarkennuksia, täydennyksiä ja muutoksia, jotka koskevat:

- 1) kuntajaon muuttamista merkitsevien päätöksien oikeudellista luonnetta määrittäviä säännöksiä ja niihin liittyviä perusteluja,
- 2) ehdotukseen sisältyviä yhdistymisavustusjärjestelmää sekä kuntajaon muutoksesta aiheutuvien valtionosuusmuutoksien tasajärjestelmää,
- 3) kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämiseksi noudatettavaa menettelyä sekä
- 4) joidenkin ilmaisujen täsmällisyyttä.

Työryhmän työn päättymisen ja lausunnon saapumisen jälkeen ehdotusta oli tarkennettava myös työryhmän kolmena vaihtoehtona esittämien muutoksenhakusäännösten osalta.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Esityksen hyväksyminen edellyttää sen huomioon ottamista lakien voimaantulovuoden talousarvioesitystä valmisteltaessa. Sen vuoksi se olisi käsiteltävä vuoden 1998 talousarvioesityksen yhteydessä.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Esitystä valmisteltaessa on ollut otettava

huomioon Euroopan neuvoston hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomi on saattanut voimaan vuonna 1991 (SopS 66/1991). Mainitun peruskirjan 5 artiklan mukaan:

“Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa kuulematta ensin asianomaisia kuntia. Kansanäänestyksen käyttäminen on mah-

dollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.” Välillinen yhteys kuntajakokysymyksiin on myös peruskirjan 9 artiklan 5 kohdalla, joka edellyttää rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vuoksi taloudellisesti heikommassa asemassa olevien paikallisviranomaisten suojaamista taloudellisilla tasausmenetelmillä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Kuntajakolaki

1 luku. Yleiset säännökset

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon tarkoituksesta, kuntajaon kehittämisen laadullisista tavoitteista, kuntajakoa koskevan päätöksenteon perusteista sekä ehdotetun lain soveltamisesta.

1 §. *Kuntajako*. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan mainittavaksi hallitusmuodon 50 ja 51 §:stä ilmenevät kuntajaon perustarkoitukset.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntajakoa on kehitettävä perustarkoitustensa toteuttamiseksi niin, että kehittämisellä edistetään sen kohteena kulloinkin olevien kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Alueellisella eheydellä ymmärretään tällöin sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan selkeytettäväksi kuntajaon muutospäätöksien luonnetta ja statusta. Yleisperusteluissa on käynyt ilmi, että kuntajaon muutosta ei voi pitää sellaisena jonkun etua, oikeutta, tai velvollisuutta välittömästi koskevana päätöksenä, jota hallitusmuodon 16 §:ssä sekä hallintoasioissa yleisesti noudatettavien lakien soveltamisalaa määrittävissä säännöksissä, eli tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966) 1 §:ssä, hallintomenettely-

lain (598/1982) 1 §:ssä ja hallintolainkäyttölain (586/1996) 1, 6 ja 68 §:ssä, on katsottava tarkoitettavan hallintopäätöksellä, että kuntajaon muuttamista merkitsevän päätöksen pääasiallista luonnetta on pidettävä normina ja että kuntajaon muuttamista merkitsevän päätöksen luonteen oikeudellinen määrittelemineen tulisi olla nykyisessä lainsäädännössä olevaa täsmällisempi. Sen vuoksi pykälän 3 momentiksi ehdotetaan otettavaksi säännös, joka määrittäisi kuntajaon muuttamista tarkoittavan päätöksenteon säädösvalan käytöksi ja jäsentäisi sen hierarkia -suhteet. Eduskunta voisi säätää lailla kaikenlaisista kuntajaon muutoksista. Silloin kun kuntajakolaissa säädettävät delegointiedellytykset täytyisivät, voitaisiin kuntajaon muuttamisesta säätää myös valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä.

Säännös selkeyttäisi myös kuntajaon muuttamisen ja hallintoasioiden käsittelystä annettujen lakien välistä suhdetta. Kun kuntajaon muutospäätöstä ei pidettäisi hallintoasiana, hallintoasioita yleisesti koskevan lainsäädännön ja kuntajaon muuttamista koskevan lainsäädännön suhde muodostuisi sellaiseksi, että soveltamisalaltaan hallintoasioita koskeviksi määritettyjä lakeja sovellettaisiin kuntajakolain perusteella suoritettaviin tehtäviin vain, jos siitä on kuntajakolaissa nimenomaisesti niin säädetty.

Ehdotetun lain muissa säännöksissä säädettävien esitystenteko-oikeuksien ja muiden käytäntöä muovaavien tekijöiden seurauksena olisi, että suurin osa kuntajaon muutoksista tulitisiin tekemään valtioneuvoston ja kunta-asioita käsittelevän ministeriön päätöksillä. Kuntajaon muuttamista tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle voisi olla tarpeellista tilanteessa, jossa

asianomaisen kunnan valtuusto vastustaisi kuntajaon muutosta, joka merkitsisi kunnan lakkaamista tai sen huomattavan osan siirtymistä toiseen kuntaan, mutta jota puoltaisi asianomaisia kuntia laajempi tärkeä yhteiskunnallinen intressi. Jos eduskunnan säätämä kuntajaon muutos edellyttäisi olemassa olevista kuntarajoista poikkeavaa kuntarajaa, siitä päättäisi jäljempänä esille tulevien 2 §:n 3 momentin ja 11 §:n nojalla valtioneuvosto tai kunta-asioita käsittelevä ministeriö.

2 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa määritettäisiin kuntajaon muuttamisen käsite. Käsite olisi sisällöllisesti samanlainen kuin kuntajaosta annetussa nykyisessä laissa.

Pykälän 2 momentin mukaisesti kuntajakolaissa tarkoitettaisiin ministeriöllä sitä ministeriötä, joka kulloinkin käsittelee kunta-asioita. Tällä hetkellä kunta-asioita käsittelevä ministeriö on sisäasiainministeriö.

Pykälän 3 momentin nojalla kuntajakolaikiin sisältyviä kuntajaon muuttamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös tilanteisiin, joissa kysymys ei ole kuntajaon muuttamisesta, vaan kuntajaotuksellisesti epäselvästä tilanteesta ja sen selventämiseksi tarvittavasta kuntarajan määrittämisestä.

2 luku. **Kuntajaon muuttamisen edellytykset**

Ehdotetussa 2 luvussa säädettäisiin edellytykset lakia alemmantasoisilla säädöksillä tapahtuvalle kuntajaon muuttamiselle. Yleisillä edellytyksillä tarkoitetaan ehtoja, joiden tulee täytyä kaikissa tapauksissa, ja erityisillä edellytyksillä ehtoja, joiden sen lisäksi on täyttyävä tietynlaisissa tilanteissa. Siitä, milloin lakia alemmantasoisilla säädöksillä tapahtuvat muutokset olisi tehtävä valtioneuvoston ja milloin ministeriön päätöksellä, ehdotetaan säädettäväksi 4 luvussa. Asianomaisilla kunnilla tarkoitetaan, tässä kuten myöhemmissäkin luvuissa, niitä kuntia, joiden aluetta kulloinkin kysymyksessä oleva kuntajaon muutos koskisi.

3 §. *Yleiset edellytykset.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi neljä yleistä edellytystä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa tapauksissa.

Edellytykset säädettäisiin niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisenaan täytyisivät kohdallisen helposti, mutta vastaisivat sisällöllisesti läheisesti nykyisiä. Varsinaista muutos-

ta nykytilanteeseen merkitsisi kolmeen ensimmäiseen edellytykseen sisältyvä sana "alueen". Sen tarkoituksena on laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä. Toinen muutos on, että yleiset edellytykset, jotka nykyisen lain mukaisesti eivät koske asianomaisten kuntien valtuustojen ehdottamia kuntien yhdistymisiä, koskisivat kaikkia tämän lain nojalla tehtäviä kuntajaon muutoksia.

4 §. *Erytyiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa.* Pykälässä säädettäisiin erityiset edellytykset sellaisille kuntajaon muutoksille, jotka merkitsivät uuden kunnan perustamista taikka kuntien lukumäärän vähenemistä. Pykälän 1 momentti merkitsisi, että pykälässä tarkoitettuja muutoksia tehtäessä asianomaisten kuntien valtuustoilla olisi, jos ne olisivat muutoksen kannalla, edelleenkin lähes ratkaiseva rooli. Valtuustojen yhteisesti esittämä muutos olisi tehtävä, ellei sitä todettaisi lain 1 §:ssä säädettävien kuntajaon ja sen kehittämistarkoitusten taikka 3 §:ssä säädettävien kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten vastaiseksi.

Pykälän 2 momentti merkitsisi, että myös muulla kuin 1 momentissa mainitulla tavalla vireille tullut vastaavanlainen kuntajaon muutos voitaisiin nykyiseen tapaan tehdä sillä ehdolla, että minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastustaisi.

Lisäksi pykälän 2 momentti yhdessä 8 §:n säännöksen kanssa tarjoaisi kansalaisille vaikuttamismahdollisuuden ja lisäisi valtiovallan liikkumavaraa tilanteessa, jossa asianomaisten kuntien valtuustot tai jokin niistä vastustaa mutta huomattava osa asianomaisten kuntien asukkaista kannattaa muutosta. Kunta-asioita käsittelevä ministeriö voisi tällaisessa tilanteessa määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen. Määrittäminen voisi tapahtua, niinkuin nykyisinkin olisi mahdollista, ministeriön omasta aloitteesta, taikka, niinkuin nyt tulisi mahdolliseksi, kuntansa lakkauttamista tai uuden kunnan perustamista haluavien, vähintään 20 %:a äänioikeutetusta väestöstä edustavien kunnan asukkaiden esityksestä. Jos tehtävään määrätty kuntajakoselvittäjä ehdottaisi kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan, ministeriö voisi määrätä sellaisen järjestettävä-

väksi. Mikäli kuntajakoselvittäjän ehdotus saisi äänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa, valtioneuvosto voisi tehdä muutoksen, vaikka asianomainen kunta sitä vastustaisi.

5 §. *Erityiset edellytykset kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa.* Pykälässä säädettäisiin erityiset edellytykset sellaisille kuntajaon muutoksille, jotka merkitsisivät kunnan alueen supistumista tai laajentumista mutta eivät uuden kunnan perustamista taikka kuntien lukumäärän vähenemistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohta merkitsisi, että pykälässä tarkoitettu ja 3 §:n yleiset edellytykset täyttävä muutos voitaisiin tehdä, jos mikään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastustaisi, ja 2 kohta, että jos muutos ei lisäisi tai vähentäisi minkään kunnan asukasmäärää yli viidellä prosentilla taikka pinta-alaa laskettuna maapinta-alasta yli kymmenellä prosentilla, se voitaisiin tehdä valtuustojen tahdon vastaisesti. Sillä, että pinta-alamuutoksien suhteellista suuruutta määritettäessä kanta-arvona olisi käytettävä maapinta-alan määrää, pyritäisiin eliminoimaan vesistöisyydeltään erilaisten kuntien joutuminen kohtuuttoman erilaiseen asemaan.

Pykälän 2 momentin nojalla voitaisiin pykälässä tarkoitettuja muutoksia tehdä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua suurempinakin valtuustojen tahdon vastaisesti, mikäli 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella.

3 luku. Kuntajaon muuttamisen valmistelu

Lain 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaonmuutosasian vireillepanosta, muutoshankkeiden valmistelusta, asukkaiden ja muiden asianosaisten huomautustenteko-oikeuksista, eräissä tapauksissa toimitettavista erityisistä kuntajakoselvityksistä ja kuntien oikeudesta sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä kuntajaon muutosalueella muutoksen jälkeisellä siirtymäkaudella.

6 §. *Asian vireillepano.* Pykälässä säädettäisiin kuntajaon muuttamista koskevien esitysten ja aloitteiden teko-oikeuksista sekä esitysten ja aloitteiden vireillepanon edellytyksistä.

Pykälän 1 momentin perusteella kuntajakomuutoksia koskeva esityksenteko-oikeus olisi muutoksen tyyppistä riippuen kunnan valtuustolla tai valtuustolla ja kunnan jäsenellä. Ministeriöllä olisi 2 momentin nojalla kaikenlaisia tapauksia koskeva aloiteoikeus.

Sen ohella, mitä näissä momenteissa säädettäisiin, kuntajaon muuttamiseen tähtäävä hanke voisi tulla vireille myös 4 §:n perustelujen yhteydessä esille tulleella 8 §:ssä säädettäväksi ehdotetulla tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä esityksen ja aloitteen perusteluja ja täsmällisyyttä koskevista vaatimuksista, joiden on täyttyvä, jotta aloite olisi vireillepanokelpoinen. Ministeriölle säädettäisiin 4 momentissa oikeus vireillepanematta hylätä sellainen esitys, josta on suoraan nähtävissä, ettei se voi tulla hyväksytyksi. Perusteena tällaiselle hylkäämiselle voisi olla, että esitys ei täytä vireillepanokelpoiselle esitykselle säädetyjä vaatimuksia, että esitys vastaa samojen esityksentekijöiden äskettäin esittämää mutta hylätyksi tullutta esitystä tai että esityksellä pyritään äskettäin muutetun kuntajaon ennalleen palauttamiseen.

Päävastuu kuntajaon muuttamista koskevan esityksen valmistelevalta käsittelystä olisi 5 momentin perusteella kunta-asioita käsittelevällä ministeriöllä ja jakautuisi muiden viranomaisten kanssa sen mukaan kuin myöhemmistä säännöksistä ilmenee.

7 §. *Huomautukset ja lausunnot.* Pykälässä säädettäisiin kuntajaon muuttamista koskevan esityksen johdosta tehtävistä huomautuksista ja annettavista lausunnoista. Pykälän sisältö vastaisi suurelta osin nykyisen lain 6 ja 8 §:n sisältöä.

8 §. *Erityisen selvityksen toimittaminen.* Pykälässä säädettäisiin erityisen selvityksen määrittämiseen ja toimittamiseen liittyvistä asioista. Pykälän sisältö vastaisi pitkälti nykyisen lain 9, 10 ja 11 §:n sisältöä.

Erona entiseen olisi se, että kunnan 18 vuotta täyttäneille asukkaille annettaisiin mahdollisuus pyrkiä vaikuttamaan siihen, että ministeriö määräisi erityisen selvityksen toimittavaksi. Kuntalaisten mielipiteelle koskien kuntajaon muutosta annettaisiin näin tietyissä tapauksissa entistä suurempi merkitys päätöstä tehtäessä. Kuntajakoselvittäjän tekemän ehdotuksen johdosta ministeriö voisi määrätä kunnallisen kansanäänestyksen järjestettäväksi selvittäjän kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksesta.

Selvitysmiehen palkkioista ja viranomaisen selvitystä varten antamasta avusta ynnä muista selvityksen toimittamiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan asianomaiseen tarkoitukseen varattavista valtion varoista.

9 §. *Hallinnon ja palvelujen järjestämis-*

sopimus. Pykälässä säädettäisiin kuntien mahdollisuudesta tehdä sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä alueella, joka on muutoksen kohteena. Sopimus voitaisiin tehdä enintään viideksi vuodeksi. Säännöksen tarkoitus olisi sama kuin on nykyisen lain 8d §:llä. Sopimuksen ja siinä käsiteltävien järjestelyjen tarkoituksena tulisi olla kunnallisten palvelujen alueellisen tasapainisuuden turvaaminen muutoksen kohteena olevalla alueella muutoksen voimaantuloa seuraavalla siirtymäkaudella.

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseen voitaisiin sisällyttää myös jäljempänä 25 §:n 3 momentissa tarkoitettu uuden kunnan ensimmäistä valtuustoa koskeva sopimus.

10 §. *Lääninhallituksen lausunto.* Pykälässä säädettäisiin lääninhallituksen velvollisuudesta antaa lausuntonsa valmistellusta kuntajaon muuttamisesta koskevasta esityksestä. Säännös muuttaisi lääninhallituksen lausunnon roolin niin, että se ei koskisi enää esitystä yleisesti vaan sen vaikutuksia valtion alue- ja paikallishallintoon sekä Euroopan unionin noudattamiin tuki- ynnä muihin toiminta-aluejakoihin.

4 luku. **Kuntajaon muuttamisesta päättäminen**

Lain 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon muuttamisesta koskevaan päätöksentekoon liittyvän toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja kunta-asioita käsittelevän ministeriön kesken. Tähän nähden on otettava huomioon, että vuoden 1994 alussa voimaan tulleilla hallitusmuodon 40 §:n, valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) ja valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) muutoksilla toteutettu valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallanjaon muutos merkitsi kuntajakoasioissa oleellista muutosta siihen, mitä on yhä kirjoitettuna kuntajaosta annetussa laissa.

Nykyinen kuntajaosta annettu laki osoitti kuntajaosta päättämisen pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan, ja vain vähäisissä muutoksissa, joista asianomaiset kunnat olivat yksimielisiä, sisäasiainministeriön toimivaltaan. Muuttuneessa tilanteessa päätösvalta kuuluu pääsääntöisesti sisäasiainministeriölle, ja vain jos asianomaiset kunnat ovat erimielisiä, valtioneuvoston yleisistunnolle. Se merkitsee muun muassa,

että kaikki kokonaisten kuntien yhdistymisiä merkitsevät muutokset, joita voidaan tehdäkin vain, jos asianomaiset kunnat ovat niistä yhtä mieltä, kuuluvat sisäasiainministeriön päätösvaltaan, ja että valtioneuvoston yleisistuntoon menee valtaosaltaan tapauksia, joissa lain mukaan on olemassa esityksen hylkäämistä merkitsevän ratkaisun mahdollisuus.

Yllä kuvattua valtioneuvoston yleisistunnon ja kunta-asioita käsittelevän ministeriön keskinäistä toimivallanjakoa ei voi pitää perusteltuna. Se on tarpeen palauttaa voimassa olevassa kuntajaosta annetussa laissa tarkoitettun mukaiseksi.

11 §. *Valtioneuvoston ja ministeriön toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon ja kunta-asioita käsittelevän ministeriön välisestä toimivallan jaosta nykyisen lain 14 §:ään kirjoitettua vastaavasti.

Pykälän 1 momentin mukaisesti päätösvalta olisi lähtökohtaisesti valtioneuvoston yleisistunnolla. Kunta-asioita käsittelevä ministeriö voisi kuitenkin päättää sellaisen kuntajaon muutoksen, joka merkitsee muutosta kunnan alueeseen, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta. Niinikään ministeriö voisi hylätä mainitunlaista muutosta koskevan esityksen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

12 §. *Päätös kuntajaon muutokseksi.* Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin kuntajaon muuttamisesta tarkoitettava päätös olisi tehtävä ja milloin se olisi saatettava voimaan sekä miten se olisi julkaistava.

Pykälä vastaisi sisällöltään läheisesti nykyisen lain 15 §:ää. Ainoa asiallinen muutos olisi, että kun päätös kuntajaon muuttamisesta on nykyisen säännöksen mukaan pääsääntöisesti tehtävä ennen sen voimaantuloa edeltävän vuoden huhtikuun loppua ja saadaan tehdä erityisillä perusteilla vielä kesäkuun loppuun mennessä, saataisiin se tehdä uuden säännöksen mukaan kaikissa tapauksissa voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Päätöksen julkaisemista koskevaa säännöstä täydennettäisiin niin, että päätös olisi paitsi julkaistava säädöskokoelmassa toimittava julkaistavaksi asianomaisissa kunnissa niinkuin kunnalliset ilmoitukset niissä julkaistaan ja että yksityisten kunnanjäsenten esityksistä tehdyistä sekä muutosta että esi-

tyksen hylkäämistä merkitsevistä päätöksistä on tiedotettava erikseen myös esitysten tekijöille.

5 luku. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi oikeuksista ja ehdoista, jotka koskevat viranhaltijoiden ja työntekijöiden siirtämistä kuntajakomuutoksien yhteydessä laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen. Lukuun esitetään vain säännöksiä ajantasalle saattamiseksi tarpeellisia muutoksia, joilla ei muutetaisi niillä säänneltyjä etuja ja ehtoja siitä, mitä ne ovat nykyisellään.

13 §. *Siirtäminen laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen.* Säännöksessä pyritään turvaamaan päävirassa olevien vakinaisten viranhaltijoiden ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevien työntekijöiden asemaa kuntajakotilanteessa. Lähtökohtana olisi, että henkilöstö siirrettäisiin laajentuvan tai uuden kunnan vastaaviin tehtäviin asianomaisten kuntien kesken sovittavalla tavalla. Kuntalain (365/1995) 44 §:n mukaan virka perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten. Jos henkilö on kunnan viranhaltija, mutta hänen tehtäviinsä ei sisältyisi viranomais-tehtäviä, hänet voitaisiin siirtää vastaaviin tehtäviin siten, että hän olisi laajentuvassa tai uudessa kunnassa työsopimussuhteessa.

Kunnan virat ovat joko päävirkoja tai sivuvirkoja sen mukaan kuin virkaa perustettaessa on päätetty. Säännös koskisi nykyisen lain tapaan vain virkojen vakinaisia haltijoita, ei sen sijaan virkojen väliaikaisia hoitajia, jotka ovat viransijaisia, avoimen viran hoitajia tai tilapäisiä viranhaltijoita. Vakainainen viranhaltija otetaan kunnan palvelukseen toistaiseksi tai määräajaksi. Määräaikaaisuuden on oltava laissa säädetty peruste. Viransijainen otetaan palvelukseen määräajaksi ja enintään siksi ajaksi, kun vakinaisen viranhaltijan virantoimitus on keskeytyneen. Avoimen viran hoitaja otetaan palvelukseen määräajaksi ja enintään siihen saakka, kunnes virka on vakinaisesti täytetty ja vakainainen viranhaltija on ryhtynyt virantoimitukseen. Tilapäinen viranhaltija otetaan palvelukseen enintään vuoden määräajaksi tai tilapäistä määrätehtävää varten.

Pysyväisluonteisia olisivat ainakin toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet. Määräai-

kaisissa työsopimuksissa pysyväisluonteisuuden harkinta jäisi ratkaistavaksi kussakin tapauksessa erikseen.

Mikään ei estäisi kuntia järjestämästä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän henkilöstön asemaa kuntajaon muuttuessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mikäli kunnat eivät pääsisi sopimukseen henkilöstön siirtämisestä, siitä päättäisi lääninhallitus, jos asianomainen kunta taikka asianomainen viranhaltija tai työntekijä on tehnyt siitä esityksen. Jos laajentuvan tai uuden kunnan valtuusto painavista syistä vastustaa viranhaltijan tai työntekijän siirtämistä, asianomaista henkilöä ei olisi siirrettävä sellaisen kunnan palvelukseen. Tällainen painava syy olisi esimerkiksi se, että kyseisessä kunnassa ei hoideta tehtäviä, jotka soveltuisivat asianomaiselle henkilölle. Jos kaikki kunnat vastustaisivat siirtämistä, lääninhallituksen olisi päätettävä, minkä kunnan palvelukseen henkilö siirrettäisiin.

Pykälän 3 momenttia sovellettaisiin silloin, kun kunta ei kuntajakoa muutettaessa lakkaisi olemasta itsenäinen kunta. Mikäli viranhaltija tai työntekijä ei kuntajaon muuttua olisi enää kunnassa tarpeen, olisi hänen siirtämisestään laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen sovittava 1 momentissa säädetyllä tavalla. Jos kunnat eivät pääsisi siirtämisestä sopimukseen määräisi siitä lääninhallitus 2 momentissa säädettävällä tavalla.

14 §. *Palkka- ja muut edut.* Pykälässä turvattaisiin toisen kunnan palvelukseen siirrettävän henkilön palvelussuhteeseen kuuluvat edut. Virka- tai työsopimussuhteeseen kuuluvat palkka- ja muut edut eivät saisi toisen kunnan palvelukseen siirtämisessä huonontua. Säännös jättäisi jonkin verran harkintavaltaa etujen yksityiskohtaisessa määrittelyssä, mutta olennaista on, etteivät ne maksuperusteiltaan ja yhteismäärältään olisi vastaavia aiempia etuja epäedullisempia.

Pykälässä eduilla tarkoitetaan lähinnä virka- ja työehtosopimuksella sovittavia sekä asianomaisen henkilön palvelussuhteeseen kuuluvia etuja. Muilla eduilla tarkoitetaan palkkaan rinnastettavia taloudellisia ja sosiaalisia etuja, jotka yleensä määräytyvät kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti.

15 §. *Kunnanjohtaja.* Pykälässä säädettäisiin erikseen kunnanjohtajan asemasta kunta-

jaon muuttuessa. Koska kuntalaisia ei enää säädetä apulaiskunnanjohtajasta, laissa ei olisi häntä koskevia erityissäännöksiä. Apulaiskunnanjohtajien asema perustuisi kunnan omiin päätöksiin samalla tavoin kuin kunnan muiden viranhaltijoiden, joten heidän osaltaan noudatettavaksi tulisivat muita viranhaltijoita koskevat 5 luvun säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnanjohtajan viran lakkaamisesta, silloin kun kuntajaon muutoksessa on vain yksi lakkaava kunta. Säännöksen mukaan virka lakkautuisi suoraan lain nojalla kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Viranhaltija siirrettäisiin laajentuvan tai uuden kunnan virkaan. Yleensä kunnanjohtajalle soveltuva virka laajentuvassa tai uudessa kunnassa olisi jokin johtava tai siihen rinnastettava virka.

Jos lakkaavia kuntia olisi useampia kuin yksi, olisi erikseen päätettävä, minkä kunnan kunnanjohtajan virka lakkaa kuntajaon muutoksen voimaan tullessa.

16 §. *Eläketurva.* Pykälä vastaisi nykyisen lain sääntelyä. Tarkoituksena olisi, ettei uuteen virka- tai työsopimussuhteeseen siirrettyjen eläkeoikeus siirtymisen johdosta muuttuisi epäedullisemmaksi siitä, miksi se aiemman palvelussuhteen lakatessa oli muodostunut. Koska eläketurva voisi kuitenkin olla uuteen palvelussuhteeseen liittyvien perusteiden nojalla toisenlainen kuin se olisi aikaisemman palvelussuhteen perusteella, asianomaiselle henkilölle annettaisiin mahdollisuus valita, minkä perusteiden mukaan määräytyvän eläkkeen hän haluaa. Asianomaisen tulisi ilmoittaa tästä viimeistään vuoden kuluessa siirtymisestä uuteen palvelussuhteeseen kirjallisesti kunnanhallitukselle. Jos ilmoitusta ei tehtäisi, eläketurva määräytyisi niiden perusteiden mukaan, jotka olisivat voimassa laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa.

Pykälän 2 momentin säännös koskisi todennäköisesti melko harvoja viranhaltijoita ja työntekijöitä, joiden on pitänyt olla kunnan virka- tai työsopimussuhteessa jo 30 päivänä kesäkuuta 1964. Koska tällaisia viranhaltijoita ja työntekijöitä kuitenkin edelleen on, säännös on katsottu tarpeelliseksi. Tällaisella viranhaltijalla ja työntekijällä olisi oikeus eläkkeen saamiseen suoraan asianomaiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.

17 §. *Vuosiloma.* Pykälä vastaisi nykyisen lain sääntelyä. Kuntajaon muutos tulisi ehdotetun 12 §:n 1 momentin mukaan aina voimaan kalenterivuoden alusta. Päätös kun-

tajaon muuttamisesta olisi kuitenkin tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Näin ollen asianomaisten kuntien viranhaltijat ja työntekijät ovat kuntajaon muuttuessa yleensä jo pitäneet asianomaisen kalenterivuoden vuosiloman. Jos laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen siirtyvät viranhaltijat eivät olisi pitäneet vuosilomaansa sinä vuonna, jonka päättyessä siirtyminen tapahtuisi, heillä olisi oikeus saada se uuden tai laajentuvan kunnan palveluksessa samojen perusteiden mukaan kuin jos heidän aiempi palvelussuhteensa olisi keskeytyksettä jatkunut. Palvelussuhteen muuttuminen ei vaikuttaisi heidän vuosilomaansa. Sama koskisi vastaavasti lomarahaa. Loma-ajan palkka, lomakorvaus tai lomaraha suoritettaisiin laajentuvan tai uuden kunnan palvelussuhteen mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa turvattaisiin asianomaisen henkilön vuosilomaedut seuraavina vuosina. Säännös koskisi vain vuosilomaa, ei lomarahaa tai muita erityisiä lomakorvauksia. Vuosiloman vähimmäisaika määräytyisi sen mukaisesti, miten se oli määräytynyt aiemmassa kunnassa. Sen sijaan jos asianomainen laajentuvassa tai uudessa kunnassa olisi oikeutettu pitempään vuosilomaan, vuosiloma olisi annettava sen mukaisesti.

18 §. *Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät.* Kuntajaon muutos voi aiheuttaa myös kuntayhtymän purkautumisen. Tällöin kuntayhtymän vakinaisiin viranhaltijoihin ja pysyväisluontoisissa työsopimussuhteissa oleviin työntekijöihin sovellettaisiin vastaavasti mitä 5 luvussa säädetään supistuvan tai lakkaavan kunnan viranhaltijoista ja työntekijöistä. Säännös ei koskisi kuntayhtymien purkautumisia, jotka johtuisivat muista syistä kuin kuntajaon muutoksista.

6 luku. **Omaisuu den siirtyminen ja taloudellinen selvitys**

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon muuttamisen yhteydessä tarvittavia omaisuuden siirtoja tai jakoa koskevista säännöistä. Luvun säännöksiä yksinkertaistettaisiin, mutta niiden periaatteet säilyisivät nykyisiä vastaavina.

19 §. *Omaisuu den ja velkojen siirtyminen kunnan lakatessa.* Pykälä koskisi tilannetta, jossa kunta lakkaa ja sen alue siirtyy kokonaan johonkin muuhun jo olemassa olevaan

tai perustettavaan kuntaan. Lakkaavan kunnan omaisuus sekä velat ja velvoitteet siirtyisivät tällöin sille kunnalle, johon aluekin siirretään.

20 §. *Taloudellisen selvityksen toimittaminen.* Taloudellisella selvityksellä tarkoitetaan pykälässä omaisuuden jakamista kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken.

Pykälän 1 momentin perusteella menettelyä tarvittaisiin, jos kunnan osa tai osia siirrettäisiin yhteen tai useampaan kuntaan taikka kunnan alue jaettaisiin useamman kunnan kesken, ja jos näin muuhun tai muihin kuntiin siirtyvällä tai siirtyvillä alueilla olisi kunnan omaisuutta. Tällainen omaisuus olisi jaettava asianomaisten kuntien kesken, ellei jakamista voitaisi pitää muutoksen vähäisen merkityksen vuoksi tarpeettomana.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena olisi turvata se, että jos muutosalueella on kiinteistöjä tai sellaisiin kohdistuvia käyttöoikeuksia, jotka ovat palvelleet jonkun tietyn alueen väestöä, tämä väestö voi säilyttää mahdollisuutensa niiden käyttöön kuntajaon muuttumisesta huolimatta. Sen vuoksi säädettäisiin, että tällainen omaisuus taikka siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus on osoitettava sille kunnalle, johon se alue, jonka väestöä se on palvellut, tulee muutoksen jälkeen kuulumaan. Muutoin selvityksessä jaettava omaisuus olisi jaettava kuntien kesken niin, että selvityksen kokonaisvaikutus olisi asianomaisten kuntien kanalta tasapuolinen.

Se osa asianomaisten kuntajaon muutoksen osapuolina olevien kuntien omaisuudesta, jota ei 1 tai 2 momentin perusteella olisi tarpeen saattaa selvityksen kohteeksi, jäisi 3 momentin perusteella niille kunnille, joille se olisi kuulunut ennen kuntajaon muuttamista.

Pykälän 4 momentissa olisi sisällöltään nykyisessä laissa olevaa vastaava velkojen tai muiden oikeuksien haltijoiden asemaa taloudellisessa selvityksessä turvaava säännös.

21 §. *Selvitystä koskevan riidan ratkaiseminen.* Jos kunnat eivät pääsisi yksimielisyyteen 20 §:ssä tarkoitettusta taloudellisesta selvityksestä tai selvityksen täytäntöönpanossa olisi epäselvyyttä, asia ratkaistaisiin hallintoriita-asiana lääninoikeudessa.

22 §. *Omaisuuuden saanto.* Pykälä olisi samansisältöinen nykyisen lain vastaavan säännöksen kanssa.

7 luku. Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Lukuun ehdotetaan otettavaksi säännökset vaalien toimittamisesta kuntajaon muutoksen yhteydessä. Luvun säännökset koskisivat paitsi valtuutettujen vaalien toimittamista myös muiden luottamushenkilöiden vaaleja. Luvussa olisivat myös tarpeelliset säännökset uuden kunnan hallinnon järjestämisestä, muun muassa uuden kunnan nimen päättämisestä ja toimintojen käynnistämistä valmistelevan järjestelytoimikunnan asettamisesta.

Nykyisessä kuntajaosta annetussa laissa säädetään kunnan nimen muuttamisesta myös silloin, kun se ei liity kuntajaon muuttamiseen. Tältä osin säännös ehdotetaan siirrettäväksi kuntalakiin.

23 §. *Kuntajaon muutoksen huomioon ottaminen kunnallisvaaleissa.* Kuntajaon muutuksessa tarvitaan erityisiä säännöksiä, joilla varmistetaan kuntajaon muutoksen huomioon ottaminen valtuutettuja ja muita luottamushenkilöitä valittaessa. Samoin tarvitaan erityissääntelyä, kun kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista. Kuntajaon muutos tulisi voimaan aina kalenterivuoden alusta ja sitä tarkoittava päätös olisi tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua (lakiehdotuksen 12 §).

Jos muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan varsinaiset kunnallisvaalit, ne olisi toimitettava uutta kuntajakoa noudattaen. Menettelytavat olisivat jossain määrin erilaisia siitä riippuen, merkitseekö kuntajaon muutos kunnan supistumista tai laajentumista vai uuden kunnan perustamista. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin vaaliviranomaisista, kun kysymys on laajentuvasta kunnasta. Pykälän 4 momentin säännös koskisi uuden kunnan perustamiseen liittyvää tilannetta.

Kunnan keskusvaalilautakuntaan kuuluu kunnallisvaalilain (361/1972) 4 §:n mukaan viisi varsinaista jäsentä ja tarpeellinen määrä sijaantulojärjestykseen asetettuja varajäseniä, kuitenkin vähintään viisi. Laajentuvan kunnan keskusvaalilautakuntaa olisi täydennettävä pykälän 2 momentin mukaisesti liitettävän alueen asukasluvun suhteellisen osuuden mukaan.

Kuntajaon muuttuminen voisi myös merkitä uuden äänestysalueen muodostamista. Tällöin myös äänestysalueen vaalilautakuntaan olisi valittava tarpeen mukaan lisä-

jäseniä ja varajäseniä asianomaisten kuntien asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Vaalilautakunnat asettaa kunnallisvaalilain mukaan kunnanhallitus, joka valitsisi vaalilautakuntaan tarvittavat lisäjäsenet.

Kuntajaon muutoksen merkitessä uuden kunnan perustamista tarvittaisiin muun muassa vaalien järjestämisessä erityisiä toimia, joista huolehtiminen olisi tarkoituksenmukaista nykyisen lain tapaan antaa erityiselle järjestelytoimikunnalle. Järjestelytoimikunta päättäisi äänestysaluejaosta, asettaisi keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnat ja vaalitoimikunnat sekä huolehtisi muutoinkin valtuustolle vaaleissa kuuluvista tehtävistä.

24 §. *Valtuutettujen lukumäärä.* Valtuutettujen lukumäärää koskeva perussäännös on kuntalain 10 §:ssä, jonka mukaan valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan ja asukasluku määräytyy väestötietojärjestelmässä vaalivuoden toukokuun 31 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan.

Kuntajaon muuttuessa voi olla tarpeellista, että valtuutettuja valittaisiin lain mukaan määräytyvää enemmän. Asianomaiset kunnat voisivat yhdessä esittää, että laajentuvassa tai uudessa kunnassa olisi tavanomaista suurempi valtuusto ensimmäisenä ja toisena vaalikautena kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen. Asiasta määräisi ministeriö.

25 §. *Uuden kunnan valtuusto.* Pykälässä säädettäisiin kuntajaon muutoksen johdosta tarpeellisista yleisen kunnallisvaalikauden kestäessä toimitettavista uusista kunnallisvaaleista sekä niissä valittavien valtuutettujen toimikaudesta. Nykyisestä laista poiketen voisivat asianomaiset kunnat eräissä tapauksissa sopia, että niiden valtuutetut muodostaisivat uuden kunnan valtuuston kunnallisen vaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Tällöin uusia kunnallisvaaleja ei lainkaan toimitettaisi.

Lähtökohtana 1 momentin mukaan olisi, että uudet kunnallisvaalit olisi toimitettava, jos kuntajaon muutos merkitsisi uuden kunnan perustamista. Muissa kuntajaon muutoksissa uusien vaalien tarve olisi valtioneuvoston harkinnassa, ja riippuisi luonnollisesti siitä, kuinka suuresta kuntajaon muutoksesta on kysymys. Vaalit järjestettäisiin soveltuvin osin siten kuin varsinaiset kunnallisvaalit. Perussäännökset olisivat kunnallisvaalilaissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtuutettujen toimikaudesta. Jos kuntajaon muutos tulisi voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, uusissa vaaleissa valittujen val-

tuutettujen toimikausi kestäisi vaalikauden loppuun. Uuden kunnan valtuutetut ryhtyisivät hoitamaan tointaan heti vaalin tuloksen vahvistamisen jälkeen siten kuin 30 §:ssä säädettäisiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta siihen 1 momentin sääntelyyn, että uuden kunnan perustaminen merkitsisi uuden kunnallisvaalien toimittamista. Jos uusi kunta muodostettaisiin kahdesta tai useammasta kokonaisesta kunnasta, nämä kunnat voisivat keskenään sopia, ettei uusia kunnallisvaaleja toimitettaisi, vaan että niiden valtuustot yhdistyisivät uuden kunnan valtuustoksi, joka toimisi kunnallisen vaalikauden loppuun. Sääntely olisi tarpeellinen kuntajaon muutosten helpottamiseksi, vaikka valtuuston koko saattaisi joissakin kuntajakotapauksissa muodostua varsin suureksi ja eräissä tapauksissa johtaa siihen, ettei uuden kunnan valtuusto vastaisi poliittisilta voimasuhteiltaan vaaleissa valittua valtuustoa. Myös nämä valtuutetut olisivat kuitenkin vaaleissa valittuja ja järjestely olisi luonteeltaan tilapäinen. Olennaista olisi, että järjestely perustuisi aina asianomaisten kuntien väliseen sopimukseen, josta voitaisiin sopia siinä yhteydessä kun 9 §:n mukaan kunnat muutoinkin järjestävät kunnan hallintoa.

26 §. *Valmistavat toimenpiteet.* Pykälässä säädettäisiin nykyisen lain tapaan viranomaisten vastuusta kuntajaon muutoksen johdosta toimitettavissa vaaleissa. Lähinnä kysymys olisi rekisterihallinnon viranomaisten kohdalla äänioikeusrekisterin laadintaan liittyvistä tehtävistä ja kuntien vaaliviranomaisten kohdalla muista vaalien käytännön järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Säännös velvoittaisi kyseisten viranomaisten antamaan toisilleen vaalien järjestämiseen liittyvää virka-apua.

27 §. *Muiden luottamushenkilöiden uudet vaalit.* Ehdotetun 25 §:n mukaan uudet kunnallisvaalit toimitettaisiin, jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai jos se muissa kuntajaon muutoksissa katsotaan tarpeelliseksi. Kun uudet kunnallisvaalit toimitettaisiin, olisi luonnollista, että myös kunnan muiden luottamushenkilöiden toimet päättyisivät kuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Lähtökohtana olisi, että jäljellä olevaksi toimikaudeksi valittaisiin uudet luottamushenkilöt. Asianomaisen kunnan valtuusto voisi kuitenkin päättää, ettei uusia luottamushenkilöitä valita.

Kuntalain 32 §:n 1 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöitä olisivat valtuutettujen ja varavaltuutettujen lisäksi kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Viimeksi mainittuja kunnan luottamustoimia ovat esimerkiksi jäsenyys muun kuin oman kunnan organisaatioon kuuluvassa kuntien yhteisessä toimielimessä. Kuntalain 18 §:n 4 momentin mukaan säännös koskisi myös luottamushenkilöille valittuja varajäseniä, jotka yleensä ovat henkilökohtaisia.

Kunta valitsee luottamushenkilöitä myös erinäisiin valtion toimielimiin kuten esimerkiksi poliisipiirin neuvottelukuntaan sekä verolautakuntaan. Pykälän 2 momentin mukaan heidän toimikautensa päättyisi kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja tilalle valittaisiin jäljelle olevaksi toimikaudeksi uudet luottamushenkilöt, jollei valtuusto toisin päättäisi. Käräjäoikeuden lautamiesten asemasta kuntajaon muuttuessa säädetään erikseen käräjäoikeusasetuksen (582/1993) 13 §:ssä.

28 §. *Uuden kunnan nimi.* Pykälässä säädettäisiin uuden kunnan nimen määräämisestä. Nykyisen lain säännös koskee kunnan nimen määräämistä myös muuten kuin kuntajaon muutoksen seurauksena. Tältä osin säännös ehdotetaan otettavaksi kuntalain 5 §:n 1 momenttiin.

Kuntajaon muutoksen merkityksessä uuden kunnan perustamista kunnan nimen määräsivät 1 momentin mukaan niiden kuntien valtuustot, joiden alueesta uusi kunta muodostetaan. Jos kuntien valtuustot eivät ole yksimielisiä uuden kunnan nimestä, siitä määrää 3 momentin mukaan kunta-asioita käsittelevä ministeriö, jolle myös kuntien päättäessä asiasta olisi uudesta nimestä viipymättä ilmoitettava. Jos uudelle kunnalle halutaan antaa kokonaan uusi nimi, joka ei ole ollut aiemmin minkään kunnan nimenä, uudesta nimestä olisi hankittava kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto.

29 §. *Uuden kunnan järjestelytoimikunta.* Kuntajaon muutoksen merkityksessä uuden kunnan perustamista tarvitaan ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa toimielin, joka vastaa eräistä uuden kunnan hallinnon järjestämiseksi tarpeellisista toimista. Nykyisen lain mukaisesti tämä toimielin olisi järjestelytoimikunta, josta kyseessä olevassa pykälässä olisivat perussäännökset.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mu-

kaan päätös kuntajaon muutokseksi olisi tehtävä viimeistään kuntajaon voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuussa. Kuukauden kuluessa uuden kunnan perustamispäätöksen tekemisestä eli käytännössä viimeistään kuntajaon voimaantuloa edeltävän vuoden heinäkuussa olisi 1 momentin mukaan asetettava järjestelytoimikunta.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestelytoimikunnan asettaminen olisi lääninhallituksen tehtävä. Asianomaisten kunnanhallitusten olisi tehtävä lääninhallitukselle toimikunnan jäsenistä ja varajäsenistä ehdotukset, joiden mukaan lääninhallituksen olisi järjestelytoimikunta asetettava. Kunnanhallitusten olisi jo ehdotusta tehdessään kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdokkaat täyttäisivät kunnanhallituksen jäseniltä vaadittavan vaalikelpoisuuden. Vain siinä tapauksessa, ettei ehdotuksia olisi saatu tai että ne olisivat ristiriidassa keskenään, lääninhallitus voisi poiketa kunnanhallitusten ehdotuksista. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikunta valitsisi keskuudestaan.

Järjestelytoimikunta vastaa lähinnä uuden kunnan kunnanhallitusta, vaikka sille kuuluu myös eräitä uuden kunnan valtuustolle kuuluvia tehtäviä, ennen kaikkea kunnallisvaalien järjestämisessä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin järjestelytoimikunnan toimikauden lakkaamisesta ja 4 momentissa kunnanhallitusta koskevien säännösten soveltuvuudesta järjestelytoimikuntaan.

Järjestelytoimikunta aloittaa uuden kunnan hallinnon järjestämiseen liittyvät valmistelutehtävät heti sen jälkeen, kun se on valittu. Valmistelutehtävistä keskeisimmät liittyvät uusien kunnallisvaalien järjestämiseen siten kuin lakiehdotuksen 23 §:n 4 momentissa säädetään. Valmistelutehtäviin kuuluisivat myös muut uuden kunnan toiminnan käynnistymiseen liittyvät toimet. Näitä toimia voisivat olla muun muassa seuraavan vuoden talousarvion alustava valmistelu. Järjestelytoimikunnan toimikausi päättyisi, kun uusi valtuusto olisi valinnut uuden kunnan kunnanhallituksen, joka lakiehdotuksen 30 §:n 3 momentin mukaisesti ryhtyisi heti hoitamaan tehtävänsä.

Kunnanhallitusta koskevia säännöksiä on erityisesti kuntalaissa. Järjestelytoimikuntaan sovellettaisiin esimerkiksi kuntalain 18 §:n 4 momentin säännöstä henkilökohtaisten varajäsenten valitsemisesta sekä 5 momentin säännöstä naisten ja miesten välisen tasa-arvon huomioon ottamisesta jäseniä valittaes-

sa. Samoin kuntalain 35 §:n säännös vaalikelpoisuudesta kunnanhallitukseen tulisi sovellettavaksi.

30 §. *Uuden kunnan hallinnon järjestäminen.* Kuntajaon muutoksen merkitessä uuden kunnan perustamista, asianomaisessa kunnassa toimitettaisiin uudet kunnallisvaalit tai uuden valtuuston muodostaisivat kuntien välisen sopimuksen nojalla asianomaisten kuntien aiemmat valtuutetut. Kun uusien vaalien tulos olisi vahvistettu tai sopimus entisten valtuutettujen jatkamisesta tehty, uusi valtuusto ryhtyisi välittömästi hoitamaan tehtäviään. Uuden kunnan hallinnon järjestämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä olisivat muun muassa kunnan organisaatiosta päättäminen, kunnanhallituksen ja muiden toimielinten asettaminen, virkojen perustaminen sekä muiden viranhaltijoiden asemaan liittyvien päätöskien tekeminen. Tällöin valtuuston olisi otettava huomioon viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestämiseen liittyvän 5 luvun säännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyisen lain tapaan uuden valtuuston järjestäytymisestä. Valtuuston ensimmäisen kokouksen kutsuisi koolle iältään vanhin valtuutettu, joka johtaisi siinä puhetta siihen saakka, kun valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat olisi kuntalain 12 §:n mukaisesti valittu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtuuston valitsemien luottamushenkilöiden toimikauden alkamisesta sekä viranhaltijoiden virkasuhteen alkamisesta. Lähtökohtana olisi, että kunnanhallitus ja siihen valitut ryhtyisivät heti hoitamaan tointa, mutta esimerkiksi lautakunnat vasta sen jälkeen, kun kuntajaon muutos vuoden alusta tulisi voimaan. Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että muutkin toimielimet kuin kunnanhallitus samoin kuin viranhaltijat aloittaisivat tehtäviensä hoitamisen jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtuuston oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä asioista, joissa valtuuston päätös lainsäädännön mukaan edellyttää valtion viranomaisen vahvistamista tai muuta myötävaikutusta. Tällaisia asioita, kun esimerkiksi ohjesääntöjä ei juurikaan enää ole, on lähinnä kaavoituksessa. Valtuuston määräys olisi voimassa siihen saakka, kun valtion viranomaisen myötävaikutusta edellyttävä pysyvä määräys on annettu.

8 luku. **Kuntalain muutoksen erinäiset vaikutukset**

Luvussa säädettäisiin kuntajaon muuttamisen vaikutuksesta kunnallisten järjestys-sääntöjen ja taksojen voimassaoloon, yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikkaan sekä kunnan viranomaisten toimivaltaan, kun kuntajaon muutos merkitsisi kunnan lakkaamista tai kuntaan kuuluvan alueen siirtymistä toiseen kuntaan. Säännösten sisältö vastaisi pääosin nykyistä lakia. Eräät tarpeettomiksi katsotut säännökset on kuitenkin jätetty pois.

31 §. *Kunnalliset järjestyssäännöt ja takso.* Kunta voi lain säätämässä rajoissa antaa kuntalaisiin kohdistuvia määräyksiä, joita kuntalaiset ovat rangaistuksen uhalla velvollisia noudattamaan. Tällaisia sääntöjä ovat muun muassa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi hyväksytty järjestyssääntö, kunnallisista satamista ja liikennemaksuista annetun lain (955/1976) mukainen satamajärjestys, jätelain (1072/1993) 17 §:ään perustuvat kunnalliset jätehuoltomääräykset, rakennuslain (370/1958) 11 §:ään perustuva rakennusjärjestys sekä terveydensuojelulain (763/1994) 51 §:ään perustuva terveydensuojelujärjestys.

Pykälän mukaan tällaiset kunnan asukkaisiin kohdistuvat määräykset pysyisivät kuntajaon muututtuakin soveltuvin osin voimassa sillä alueella, jota ne ovat koskeneet. Sama koskee kunnallisten maksujen taksoja. Luonnollista kuitenkin olisi, että puheena olevat säännöt ja taksat viipymättä muutettaisiin uutta kuntajakoa vastaaviksi, jottei esimerkiksi uuden kunnan asukkaat olisi eriarvoisessa asemassa siitä riippuen, missä päin kuntaa he asuvat. Parasta olisi, jos muutokset sääntöihin ja taksoihin olisi tehty niin, että myös ne tulisivat voimaan kuntajaon voimaan tullessa.

32 §. *Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikka.* Pykälässä säädettäisiin kuntajaon muutoksen kohteena olevissa kunnissa toimivien yhteisöjen ja säätiöiden kotikunnasta kuntajaon muutoksen voimaantulon jälkeen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, että yhteisön tai säätiön kotipaikkana oleva kunta lakkaa siten, että sen alue siirretään kokonaisuudessaan yhteen laajentuvaan tai yhteen uuteen kuntaan. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, että lakkaavan kunnan alue siirtyisi kahteen tai useampaan laajentuvaan tai uuteen kuntaan.

Jos lakkaavan kunnan alue siirtyisi kokonaisuudessaan yhteen kuntaan, tämä kunta tulisi yhteisön tai säätiön uudeksi kotipaikaksi. Jos lakkaavan kunnan alue siirtyisi kahteen tai useampaan kuntaan, yhteisön tai säätiön kotipaikaksi tulisi suoraan lain nojalla se kunta, jossa sijaitsisi lakkaavan kunnan hallintokeskus. Yhteisön tai säätiön uusi kotipaikka määräytyisi 1 ja 2 momentin mukaan suoraan lain nojalla ja uudesta kotipaikasta olisi viran puolesta tehtävä merkintä rekisteriin. Jos yhteisö tai säätiö itse haluaisi muuttaa lain mukaan määräytyvää kotipaikkaansa, sen olisi muutettava yhtiöjärjestyksensä tai sääntöjään ja kotipaikka muuttuisi sen mukaiseksi, kun muutosta koskeva merkintä olisi tehty asianomaiseen rekisteriin.

33 §. *Lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivalta.* Pykälässä rajoitettaisiin lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivaltaa heti sen jälkeen, kun kuntajaon muutoksesta on päätetty, vaikka muutos ei vielä olisi tullutkaan voimaan. Toimivallan rajoitus koskee kaikkia lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisia eli valtuustoa, kunnanhallitusta, lautakuntia, johtokuntia ja viranhaltijoita, joille on annettu toimivaltaa. Säännöksen tarkoituksena olisi estää asianomaisen lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisia tekemästä kuntajaon muutoksen jo ollessa tiedossa sellaisia ratkaisuja, joiden tekemisen voidaan katsoa kuuluvan uuden kunnan viranomaisille.

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

9 luku. **Muutoksenhaku sekä oikeusunluonteiset korjaukset**

Luvussa säädettäisiin muutoksenhakuoikeuksista kuntajaon muuttamista tarkoittaviin kuntien esityksiin sekä kuntajaon muuttamista tarkoittavien esitysten hyväksymistä ja hylkäämistä merkitseviin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin, erityisestä valitusoikeudesta kunnan viranomaisen päätöksiin kuntajaon muutoksesta tehdyn päätöksen ja sen voimaantulon välisenä aikana ja oikeusunluonteisista korjauksista kuntajaon muuttamista tarkoittavaan päätökseen.

Edellä 1 luvun 1 §:n 3 momentin perustelujen yhteydessä todetun mukaisesti kunta-

jaon muuttamista tarkoittavaan esitykseen taikka esityksen hyväksymistä tai hylkäämistä tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen voisi hakea muutosta vain siltä osin ja sen mukaan kuin tässä luvussa säädettäisiin. Muilta osin sovellettaisiin, mitä muutoksenhaun osalta erikseen on säädetty.

34 §. *Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista tarkoittavaan kunnanvaltuuston esitykseen.* Jos kuntajaon muutoksen esittäjänä olisi kunnanvaltuusto, esitystä koskevasta päätöksestä saisi valittaa kuntalain 90 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

35 §. *Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.*

Voimassa olevan kuntajaosta annetun lain perusteella annettuihin valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen päätöksiin on ollut lain 49 §:n perusteella mahdollisuus hakea muutosta. Valitusoikeus on ollut sillä, jota päätös koskee sekä asianomaisella kunnalla ja tämän jäsenellä. Oikeutta on käytetty erityisesti viime aikoina harvoin ja valitukset eivät ole johtaneet päätösten kumoamiseen. Muutoksenhakumahdollisuuteen on kuitenkin liittynyt sellainen ongelma, että jos kuntajaon sellaisesta muutoksesta, joka on otettava huomioon samana vuonna järjestettävissä kunnallisvaaleissa tai jonka vuoksi on järjestettävä samana vuonna uudet kunnallisvaalit, on valitettu, vaalien edellyttämät valmistelut on voitu joutua aloittamaan lainvoimaisuutta vailla olevan kuntajaon perusteella. Pahimmassa tapauksessa muutoksen lainvoimaisuus olisi voinut olla avoin vielä vaalienkin aikaan.

Yleisperustelujen ja 1 §:n perustelujen yhteydessä kuntajaon muuttamista tarkoittavan päätöksen luonteesta sanottuun sekä siitä 1 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun viitaten, ja kun kaikissa tämän lain mukaisissa kuntajaon muutoksen valmisteluprosesseissa kuultaisiin asianomaisia kuntia ja kuntalaisia, kuntajaon muuttamista tai muutosesitysten hylkäämistä tarkoittaviin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin ei ehdoteta liitettäväksi valitusoikeutta. Vaikka tässä tarkoitettu valitusoikeuden epäminen ei, 1 §:n 3 momentissa säädetyistä johtuen, tarvitsikaan erityistä säännöstä, sellaisen ottaminen lakiin on nykytilanteen epäselvyyden vuoksi ja lain informatiivisuuden lisäämiseksi perusteltua.

36 §. *Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä.* Säännös koskisi tilannetta, jossa kuntaa koskien on tehty

kuntajaon muutos päätös, mutta se ei ole tullut vielä voimaan. Nykyisen kuntajaosta annetun lain vastaavan säännöksen mukaisesti pykälässä ehdotetaan tällaista tilannetta koskevaa kunnallisvalituksen perusteiden laajenusta. Tällaisessa tilanteessa valituksen perusteeksi kävisi myös se, että kunnan viranomaisen päätös olisi ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa taikka lakiehdotuksen 33 §:n vastainen.

37 §. *Oikaisunluonteinen korjaus.* Säännöksellä sallittaisiin tarkoitettua asiasisältöä muuttamattomien korjauksien tekeminen kuntajaon muuttamista tarkoittaviin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin.

10 luku. Yhdistymisavustus

38 §. *Yhdistymisavustuksen määrääminen ja maksaminen.* Yhdistymisavustusta myönnettäisiin sellaisissa kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsivät kuntien määrän vähenemistä, ja sitä saisivat kaikki ne kyseisen muutoksen kohteena olevat asianomaiset kunnat, jotka olisivat muutoksen jälkeen toiminnassa. Milloin yhdistymisavustuksen saajina olisi kaksi tai sitä useampi kunta, avustus maksettaisiin niille asukaslukujen suhteessa.

Koska yhdistymisavustus ja sen perusteet ovat laskennalliset, yhdistymisavustus voitaisiin voimassa olevan lain mukaisesti maksaa hakemuksetta.

39 §. *Yhdistymisavustuksen määrä.* Yhdistymisavustuksen yhteismäärä määräytyisi kaikkien niiden muutoksen kohteena olevien kuntien asukaslukujen perusteella, joiden alueeseen muutos vaikuttaisi.

Yhdistymisavustus olisi porrastettu pykälän 1 momentissa säädettävän asteikon mukaisti. Voimassa olevaan lakiin verrattuna yhdistymisavustuksen porrastusta on muutettu niin, että kunnan asukasluvun sijoittuminen porrastusväleihin vaikuttaa aikaisempaa vähemmän avustuksen markkamäärään. Yhdistymisavustuksen asukasta kohti laskettu enimmäismäärä koski kaikkia alle 2000 asukkaan kuntia. Kuntiin, joiden asukasmäärä on yli 7000, sovellettaisiin asukasluvusta riippumatta asteikon alinta avustusmäärää. Asukaslukuna käytettäisiin viimeisintä saatavilla olevaa asukaslukutietoa vuotta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa. Tällöin asukasluvun muutokset tulisivat otetuksi huomioon mahdollisimman ajankohtaisina.

40 §. *Yhdistymisavustuksen rajoitukset.*

Yhdistymisavustuksen suuruuden määräämiseksi 39 §:ssä säädettävään pääsääntöön ehdotetaan eräitä rajoituksia. Yhdistymisavustusta laskettaessa suurimman kunnan asukasluku otettaisiin huomioon vain 10 000 asukaaseen saakka. Yhdistymisavustuksen enimmäismäärä kussakin tapauksessa olisi voimassa olevan lain mukaisesti kahtena vuotena yhteensä 25 miljoonaa markkaa. Yhdistymisavustuksen maksamisella kahtena vuotena pyritään turvaamaan se, että kunnalla on yhtä vuotta pidempi sopeutumisaika kuntajaon muutoksesta johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin.

41 §. *Yhdistymisavustuksen määrän korjaaminen eräissä tapauksissa.* Voimassa oleviin valtionosuusperusteisiin sisältyy säännöksiä, joiden vuoksi kunnille kuntajaon muutoksen jälkeen myönnettävät valtionosuudet saattaisivat valtionosuuksien perustemuutosten johdosta poiketa siitä, mitä ennen kuntajaon muutosta saman alueen käsitäneet kunnat saisivat, jos ne olisivat säilyneet ennallaan. Valtionosuusmuutoksia saataisi aiheutua erityisesti sosiaalihuollon, peruskoulun, lukion ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen määrässä. Mahdollisten valtionosuusmuutosten vaikutusten tasaamiseksi ehdotetaan järjestelmää, jossa yhdistymisavustuksen määrää korjattaisiin tapauksissa, joissa kuntajaon muutos aiheuttaisi valtionosuuksien muutoksia. Korjaaminen perustettaisiin valtionosuusmuutoksien suuruutta selvittävään laskelmaan. Laskelmaan sisällytettäisiin voimassaolevat käyttökustannusten valtionosuudet. Laskelman perusteella yhdistymisavustusta korjattaisiin niin, että korjaus kompensoisi valtionosuuksien muutokset. Koska valtionosuuslaskelmia ei voida tehdä kunnanosittaisina, korjausmenettelyn soveltaminen on rajoitettava kuntajaon muutoksiin, jotka merkitsivät kokonaisten kuntien yhdistymisiä. Sitä ei voitaisi soveltaa kuntajaon muutoksiin, jossa kunta jakautuu osiksi muita kuntia tai jos kuntajaon muutos ei merkitse minkään kunnan lakkaamista.

11 luku. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen keskinäisistä suhteista sekä jaotusten mahdollisuuksien mukaan tapahtuvaksi yhtenäistämiseksi tarvittavista säännöistä.

42 §. *Kameraalisen jaotuksen sopeuttaminen kuntajakoon.* Pykälässä säädettäisiin kiinteistörekisterin pitäjän velvollisuudeksi huolehtia siitä, että kameraalinen jaotus eli kiinteistörekisterin mukainen kuntajako ei eroa hallinnollisesta kuntajaosta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kiinteistörekisterin pitäjän tulee ryhtyä toimenpiteisiin kameraalisen jaotuksen sopeuttamiseksi kuntajakoon niin hyvissä ajoin kuntajakoa muuttavan päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen, että mahdolliset kiinteistötoimitukset ja kiinteistörekisterin pitäjän päätökset sekä rekisterimerkintöjen valmistelut ehditään mahdollisuuksien mukaan tehdä ennen muutoksen voimaantuloa.

Kiinteistörekisterin pitämisestä säädetään kiinteistörekisterilaisissa (392/1985) sekä kiinteistörekisteriasetuksessa (970/1996). Velvollisuus huolehtia siitä, että kameraalinen jaotus ja kuntajako pysyvät yhtenevinä, koskisi sekä maanmittauslaitoksen että kuntien kiinteistörekistereiden pitäjiä.

Kiinteistörekisterin pitäjä antaa kiinteistötunnuksen ja tarvittaessa muuttaa sitä. Jos kuntajakoa muutetaan, kiinteistörekisterin pitäjän tulee kiinteistörekisteriasetuksen 2 §:n 3 momentin johdosta muuttaa rekisteriyksiköiden tunnuksia vastaamaan uutta jaotusta. Milloin kysymyksessä on kiinteistön tai muun rekisteriyksikön osan siirto kunnasta toiseen, kameraalisen jaotuksen sopeuttaminen kuntajakoon edellyttää ennen kiinteistörekisterin pitäjän toimenpiteitä sellaisen kiinteistötoimituksen suorittamista, jossa toiseen kuntaan siirtyvä rekisteriyksikön osa muodostetaan itsenäiseksi rekisteriyksiköksi. Suoritettavasta toimituksesta säädettäisiin jäljempänä 43 §:n 2 momentissa.

43 §. *Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen.* Pykälässä säädettäisiin kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämiseksi noudatettavasta menettelystä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin menettelystä silloin, kun kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat tulleet toisistaan poikkeaviksi muusta syystä kuin kuntajaon muuttamista tai kuntarajan määrittämisestä koskevan päätöksen johdosta. Viimeksi mainituista päätöksistä kiinteistörekisterin pitäjälle aiheutuvista tehtävistä säädettäisiin 42 §:ssä.

Säännökset tulisivat sovellettaviksi myös silloin, kun jaotukset ovat tulleet toisistaan poikkeaviksi ennen tämän lain voimaantuloa sellaisena aikana, jolloin kuntajako ei ole

muuttanut kiinteistötoimituksen yhteydessä kameraalisen jaotuksen mukaiseksi.

Milloin kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat tulleet toisistaan poikkeaviksi 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, kiinteistörekisterin pitäjän tulisi joko määrätä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta kuntajaon mukaiseksi tai, ellei tätä olisi pidettävä tarkoituksenmukaisena, tehtävä ministeriölle esitys kuntajaon muuttamisesta. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöstä.

Kun kameraalisen jaotuksen muuttamista koskevan päätöksen vaikutukset kohdistuvat suoraan asianomaisen alueen omistajaan, päätökseen ehdotetaan liitettäväksi hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakuoikeus.

Oikeus hakea muutosta kameraalisen jaotuksen muuttamista koskevaan päätökseen olisi kysymyksessä olevaan rekisteriyksiköön kuuluvan alueen omistajalla, koska päätös koskisi nimenomaan ja vain häntä. Lisäksi tarkoituksena olisi säätää asetuksella, että kiinteistörekisterin pitäjän tulisi ennen päätöksen tekemistä antaa rekisteriyksikön omistajalle mahdollisuus vaikuttaa muutokseen. Tämän vuoksi yksi valitusaste olisi riittävä. Muutoin muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimituksista, joilla kiinteistön ja muun rekisteriyksikön osa voitaisiin kuntajaon muuttamista tai kuntien välisen rajan sijaintia koskevan päätöksen taikka kameraalisen jaotuksen muuttamisesta tehdyn päätöksen johdosta muodostaa itsenäiseksi kiinteistöksi tai uudeksi rekisteriyksiköksi. Kiinteistöllä ja muulla rekisteriyksiköllä tarkoitetaan tässä pykälässä kiinteistörekisterilain 2 §:ssä määriteltyjä yksiköitä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan voimassa olevan lain mukaisesti säädettäväksi erillisen asetuksen antamisesta. Asetuksella säädettäisiin nykyisen asetuksen tapaan kameraalisen jaotuksen muuttamispäätöksen valmistelussa, asianosaisten kuulemisessa ja päätöksen tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi asetuksella säädettäisiin ehdotetussa 2 momentissa mainitusta toimituksesta, jolla muun rekisteriyksikön kuin kiinteistön kameraalinen osittaminen voidaan suorittaa.

44 §. *Kuntarajan käyminen.* Pykälässä säädettäisiin kuntarajan käymisestä, sen vierekkäisyydestä, siinä noudatettavasta menette-

lystä sekä toimituksen asianosaisista.

Kuntarajan käyminen saattaa tulla tarpeelliseksi ensinnäkin kuntien välisen rajan määräämisen johdosta, joka päätös on voitu tehdä tämän lain tai sitä edeltävän lainsäädännön perusteella taikka kuntarajojen määräämisestä Suomen aluevesillä annetun lain (483/1996) perusteella. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maanmittaustoimiston tulee antaa viran puolesta määräys kuntarajan käymiseen, milloin rajan paikan määrittäminen ja maastoon merkitseminen tulee tarpeelliseksi kuntien välisen rajan määräämisen vuoksi. Milloin kuntaraja määrätään noudattamaan olemassa olevien kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden rajoja, rajankäyntiä ei tämän säännöksen mukaan suoriteta.

Kuntarajan käyminen saattaa tulla tarpeelliseksi myös siitä syystä, että kasvusto on täyttänyt ennestään määrätyn kuntarajan raja-aukon siten, että se ei ole enää maastossa havaittavissa, pyykkit ovat kadonneet tai rajan paikasta on muuta epäselvyyttä. Vaikka kuntarajat noudattavat lähes poikkeuksetta kiinteistörekisterin rekisteriyksikköjen rajoja ja rajojen selvyydestä huolehtiminen olisi maanomistajien omien etujen mukaista, saattaa tulla esiin tilanteita, joissa yleinen tarve vaatii rajan paikan selvittämistä. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maanmittaustoimistolla olisi tällaisessa tapauksessa mahdollisuus saattaa kuntarajan käyminen vireille omasta aloitteestaan.

Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi kuntarajan käymisessä noudatettavasta menettelystä ja toimituksen asianosaisista. Koska kuntarajan käyminen on samalla kiinteistörekisterin rekisteriyksiköiden rajojen käymistä, kuntarajan käyminen ehdotetaan säädettäväksi toimitukseksi, jossa noudatetaan soveltuvilta osin, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa ja sen nojalla annettavissa säännöksissä säädetään kiinteistönmäärityksenä tapahtuvasta rajankäynnistä sekä rekisteriyksikön rajan määräämisestä ja maastoon merkitsemisestä. Samoin toimituksen asianosaiset määräytyisivät kiinteistönmuodostamislain säännösten mukaisesti. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että myös asianomaisilla kunnilla olisi asianosaisen asema kuntarajan käynnissä. Asianosaisilla ei olisi oikeutta saattaa kuntarajan käymistä vireille.

12 luku. Erinäiset säännökset

Luvussa ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon muutoksien suhteesta oikeudelliseen ja hallinnolliseen jaotukseen, maanmittauslaitokselle kuntajakolaissa säädettävistä tehtävistä aiheutuista kustannuksista ja erityisesti kuntajaon eheyttämisenetelystä enklavien vuoksi kuntajaotukseltaan poikkeuksellisen rikkonaisilla alueilla sekä lain voimaantulosta.

45 §. *Muutokset oikeudelliseen ja hallinnolliseen jaotukseen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen lain asianomaista säännöstä vastaavalla tavalla, että kuntajaon muutos aiheuttaa vastaavan tuomiopiirin tai hallintoalueen muutoksen samasta ajankohdasta lukien, ellei kuntajaon muutoksesta päätettäessä siltä osin toisin päätetä. Jos kuntajaon muutos aiheuttaa uuden kunnan perustamisen, on siitä päätettäessä määrättävä, mihin tuomiopiireihin ja hallintoalueisiin uusi kunta kuuluu.

46 §. *Maanmittauslaitokselle aiheutuvat kustannukset.* Pykälässä säädettäisiin, että tässä laissa maanmittauslaitokselle säädettävistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritettaisiin valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista. Säännöstä on täsmennetty nykyisin voimassa olevan lain säännöksestä. Maanmittauslaitos on tulosohjattu ja nettobudjetoitu valtion virasto, mikä edellyttää, että sen tehtäväksi annettuihin, valtion kustannuksella tehtäviin toimenpiteisiin on erikseen osoitettava määräraha.

47 §. *Kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi enklavien johdosta kuntajaoltaan huomattavan rikkonaisilla alueilla sovellettavasta erityismenettelystä.

Pykälän 1 momentissa käytettävää ilmaisua "kuntajaotukseltaan huomattavan rikkonainen" ei säännöksessä määriteltäisi. Sellaiseksi voitaisiin kuitenkin katsoa alue johon kuuluu kunta, jonka alueesta vähintään kolmasosa on toisen kunnan tai toisten kuntien ympäröimänä yhtenä tai useampana enklavina ja kunta tai kunnat, joiden ympäröimänä edellä tarkoitettu tai tarkoitettu enklavit ovat. Lisäksi näihin alueisiin kuuluviksi olisi ehkä joissakin tapauksissa luettava myös joku muu jälkimmäiseen kuntaryhmään rajoittuva kunta. Tällaisia alueita voidaan karttatarkastelun perusteella arvioida olevan tällä hetkellä 4, ja niihin kuuluisi noin 12—18 kuntaa.

Valtioneuvosto määräisi, sen jälkeen kun se tämän lain tultua voimaan olisi mahdollista, 2 momentin mukaisesti 1 momentissa tarkoitettut alueet ja niihin kuuluvat kunnat. Määräyksen saatuaan asianomaiset kunnat asettaisivat eheyttämistoimikunnan, johon olisi kuuluttava kustakin kunnasta kolme valtuuston valitsemaa jäsentä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edellä tarkoitettujen eheyttämistoimikunnan velvollisuudeksi laatia asianomaista aluetta koskeva kuntajaotuksen eheyttämissuunnitelma, joka olisi valmistuttuaan saatettava asianomaisten kuntien valtuustojen käsiteltäväksi. Jos valtuustot hyväksyisivät suunnitelman, se toimitettaisiin kunta-asioita käsittelevälle ministeriölle. Sen jälkeen suunnitelmaa käsiteltäisiin samaan tapaan kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuntajaon muutosesitystä.

Tilanteessa, jossa eheyttämissuunnitelmaa ei olisi laadittu valtioneuvoston asettamassa määrääjässä tai asianomaisten kuntien valtuustot eivät olisi suunnitelmaa hyväksyneet, tulisivat sovellettaviksi 4 momentin säännökset. Niiden mukaan asian valmistelua jatkamaan olisi asetettava 8 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjä. Mikäli asetettu selvittäjä ehdottaisi kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan järjestettäväksi kansanäänestyksen ja ministeriö määräisi äänestyksen järjestettäväksi, se toteutettaisiin niin, että kuntalain 30 §:ssä tarkoitettua kunnallista kansanäänestystä ja siitä annettuja säännöksiä sekä tämän lain 4 §:n 2 momenttia sovellettaisiin reaalisesti olemassa olevan kuntajaon sijasta selvittäjän ehdottamaan kuntajakoon. Se merkitsisi, että äänestystä varten muodostettaisiin selvittäjän ehdottamaan kuntajakoon perustuvat äänestysalueet ja vaalilautakunnat ja että äänestys toteutettaisiin ja tulokset laskettaisiin niinkuin selvittäjän ehdotuksen mukaiset kunnat olisivat olemassa.

48 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1998 alusta.

1.2. Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan

Vuonna 1992 annetulla voimassa olevalla lailla eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan on tehty pienten, Oulun ja Lapin lääneissä enintään 20 hehtaarin ja muualla maassa enintään 10 hehtaarin, ja rakennuksettomien enklavien siirtäminen niitä ympäröiviin kuntiin helpommaksi kuin

olisi kuntajaosta annetun lain nojalla. Lain perusteella on siirretty vuoden 1997 alkuun mennessä yhteensä 1575 enklavia.

Maanmittaustoimistoissa maaliskuussa 1997 tehtyjen selvitysten mukaan maassa olisi 1 päivänä tammikuuta 1998 edelleen noin 840 enklavia, joista noin 100 olisi sellaisia, jotka täyttäisivät voimassa olevan lain soveltamiskriteerit. Kyseisellä lailla saavutettavissa olevat hyödyt on kuitenkin käytännöllisesti katsoen nyt jo saavutettu. Siirrettävien enklavien kokoa ja rakennuksia koskevien rajoitusten väljentäminen mahdollistaisi kuntien toimintojen kannalta merkityksellisten enklavien muita kuntajakomuutoksia helpompina siirtojen jatkamisen. Tämän vuoksi lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen perusteella siirrettävien enklavien pinta-alarajoitus nostettaisiin koko maassa 50 hehtaariin ja että niillä olevia rakennuksia koskevaa rajausta jossain määrin löysennettäisiin. Muutokset tekisivät mahdolliseksi noin 320–400 enklavin siirron edellä mainittujen 100 enklavin lisäksi.

Lakiin tehtävien sisällöllisten muutosten yhteydessä on tarkoituksenmukaista saattaa laki muutoinkin ajantasalle ja vastaamaan muussa lainsäädännössä tapahtunutta kehitystä. Muutokset koskisivat niin suurta osaa voimassa olevaa lakia, että se ehdotetaan korvattavaksi uudella lailla pienten enklavien siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan.

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälä sisältäisi lain soveltamisalaa koskevat säännökset. Laki olisi luonteeltaan poikkeuslaki suhteessa ehdotettuun kuntajakolakiin ja se koskisi voimassa olevaa lakia vastaten ainoastaan enklaveja.

Lain soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi rajoitettavaksi siten, että alueilla ei toimeenpantaisi samanaikaisesti enklavien siirtoja eri lakien nojalla. Koska on tarkoituksenmukaista, että enklavien siirrot käsitellään kaikilta osin yhden hankkeen yhteydessä, ehdotetaan pykälässä säädettäväksi, että tämän lain mukaisiin siirtoihin ei voitaisi ryhtyä alueilla, joilla on vireillä kuntajakolain 47 §:n mukainen eheyttämismenettely tai 8 §:n mukainen selvitys.

2 §. *Edellytykset enklavin siirtämiselle.* Pykälässä säädettäisiin tämän lain mukaisen kuntajaon muuttamisen aineellisista edellytyksistä.

Voimassa olevan lain mukaan enklavin siirtämisen pääasiallinen edellytys on alueen koko. Oulun ja Lapin läänissä enklavi saa

olla enintään 20 hehtaaria ja muualla maassa enintään 10 hehtaaria. Lisäksi on siirron ehtona, että enklaavilla ei saa olla asumiseen tai elinkeinotoimintaan tarkoitettuja rakennuksia. Uuden lain 2 §:n mukaan maanmittaustoimiston päätöksellä siirrettävä enklaavi saisi olla kooltaan enintään 50 hehtaaria ja maanmittaustoimiston päätöksellä voitaisiin siirtää myös sellaisia enklaaveja, joiden alueella olisi loma-asumiskäytössä olevia vapaa-ajan asuntoja. Nämä asunnot eivät kuitenkaan saisi enklaavin alueella muodostaa taaja-asutusta eivätkä ne saisi sijaita ranta-kaava-alueella.

3 §. *Siirtoehdotuksen laatiminen.* Pykälä sisältäisi säännökset enklaavien siirtojen valmistelusta. Voimassa olevan säännöksen mukaan maanmittaustoimistot voivat laatia luettelot siirrettävistä enklaaveista sisäasiainministeriön määrättyä ne kunnat, joiden alueilla lakia toimeenpannaan. Ministeriöllä oli mahdollisuus jättää tämän lain mukaisen menettelyn ulkopuolelle sellaiset kunnat, joiden alueiden eheyttämisen se katsoi tarkoituksenmukaiseksi suorittaa kuntajaosta annetun lain mukaisia keinoja käyttäen. Edellä 1 §:ään ehdotetulla, soveltamisalaa koskevalla säännöksellä estettäisiin eri lakeihin perustuvien enklaavien siirtohankkeiden toteuttaminen kunnan alueella samanaikaisesti, mistä syystä ministeriön määräystä ei enää tarvittaisi.

Edellä mainitulla tavalla muutettuna tässä laissa tarkoitettuja siirtoja voitaisiin toimeenpanna ilman ministeriön uutta määräystä myös silloin, jos uusia enklaaveja mahdollisesti vielä ilmenee esimerkiksi numeerisen kiinteistörekisterikartan valmistamisen yhteydessä.

4 §. *Asianosainten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta.* Pykälässä määriteltäisiin asianosaiset, joilla on oikeus tehdä huomautuksia siirtoehdotusta vastaan, sekä säädettäisiin heidän kuulemisessaan noudatettavasta menettelystä. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa säännöstä.

5 §. *Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto.* Pykälässä määrättäisiin enklaavin siirtopäätöksen tekevä viranomaislainen sekä säädettäisiin päätöksen voimaantulon ajasta, päätöksen tiedoksiantamisesta sekä tiedoksisaannin ajankohdasta ja se vastaisi asiasisällöltään voimassa olevaa säännöstä. Pykälän 2 momentin mukaan päätös olisi lähetettävä muun muassa useille viranomaisille. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi kunta-asioita käsittelevä ministeriö sekä kirkko-

hallitus, jolle päätös lähetetään jo nykyisen käytännön mukaan. Väestörekisterihallinnolle ja verohallinnolle lähetettävät päätökset on jo nykyisen käytännön mukaan lähetetty asianomaisille paikallishallinnon yksiköille. Tämän vuoksi 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että niille tarkoitetut päätökset lähetettäisiin asianomaiselle maistraatille sekä verohallinnon viranomaiselle.

6 §. *Muutoksenhaku.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta maanmittaustoimiston tekemään päätökseen kuntajaon muuttamisesta. Pykälään ehdotetaan vain sen ajantasalle saattamiseksi tarpeellisia muutoksia. Muilta osin se vastaisi voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä.

7 §. *Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen.* Pykälä sisältäisi ehdotetun kuntajakolain 42 §:ää ja 43 §:n 2 momenttia vastaavat säännökset enklaavien kunnasta toiseen siirtämisen johdosta tarpeellisista maanmittaustoimistolle kuuluvista toimenpiteistä, jotka koskevat kiinteistörekisteriin tehtäviä merkintöjä ja kameraalisen jaotuksen muuttamista. Maarekisteriä koskeva maininta ehdotetaan poistettavaksi, koska kiinteistörekisteri on korvannut maarekisterin vuonna 1994. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain säännöstä.

8 §. *Kustannukset.* Kustannukset, jotka aiheutuvat tässä laissa tarkoitettusta menettelystä, ehdotetaan maksettaviksi valtion varoista, koska toimenpiteistä koituu suoranaista hyötyä valtiolle ja kunnille. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain säännöstä.

9 §. *Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.* Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen sekä lisäksi siirtymäsäännöksen. Siirtymäsäännöksen mukaan sellaiset kuntajakoasiat, jotka ehdotetun lain voimaan tullessa ovat viireillä kunta-asioita käsittelevässä ministeriössä ja joiden käsittely tämän lain mukaan kuuluisi maanmittaustoimistolle, käsitellään loppuun kuntajakolain mukaan.

1.3. Kuntalaki

Perussäännös kunnan nimen muuttamisesta otettaisiin kuntalain 5 §:n 1 momenttiin, jossa nykyisin viitataan kuntajaosta annetun lain säännöksiin. Sisällöltään sääntely ei muuttuisi nykyisestä. Kunnan nimen muuttamisesta päättäisi valtuusto ja ennen päätöksen tekemistä asiasta olisi hankittava kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lau-

sunto. Nimen muuttamisesta olisi myös ilmoitettava asianomaiselle ministeriölle.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkoituksena on, että ehdotetun kuntajakolain 43 §:n 3 momentin nojalla annettaisiin asetus kameraalisen jaotuksen muuttamisesta. Asetuksessa säädettäisiin nykyisen asetuksen tapaan kameraalisen jaotuksen muuttamispäätöksen valmistelussa, asianosaisten kuulemisessa ja päätöksen tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi asetuksella säädettäisiin ehdotetussa 43 §:n 2 momentissa mainitusta toimituksesta, jolla muun rekisteriyksikön kuin kiinteistön kameraalinen osittaminen voidaan suorittaa. Voimassa olevassa kameraalisen jaotuksen muuttamisesta annetussa asetuksessa (567/1992) on vastaavat säännökset voimassa olevan lain 52 §:n perusteella. Uusi asetus valmisteltaisiin maa- ja metsätalousministeriössä.

3. Voimaantulo

Nykyinen kuntajakolainsäädäntö on monin osin viittaussäännöksiltään ja muutoinkin vanhentunutta ja yhdistymisavustuksista annettu laki ei koskisi enää vuoden 1997 jälkeen tehtäviä kuntajaon muutoksia. Tämän

vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan vuoden 1998 alusta.

4. Säättämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kuntajaosta annetun lain ja kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain korvaava uusi kuntajakolaki, eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain korvaava uusi laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan ja laki kuntalain 5 §:n muuttamisesta.

Ehdotetuilla uusilla laeilla korvattavat ja ehdotettujen lainmuutosten kohteina olevat edellä mainitut lait on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikka hallitusmuodon 50 §:n 2 momentin voidaankin katsoa antavan mahdollisuuden säätää, että kuntajaosta voidaan määrätä myös lailla ja että valtioneuvoston ja ministeriön toimivaltaan delegoitavat kuntajakopäätökset ovat luonteeltaan säädöksiä, asiaa on pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti niin periaatteellisenä ja siihen sisältyy sen verran tulkinnallisuutta, että siitä olisi aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kuntajakolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Kuntajako

Asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin.

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa saanottujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, taikka sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä.

2 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään kuntajaon muuttamisesta, jolla tarkoitetaan kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä kunnan lakkauttamista ja uuden kunnan perustamista.

Ministeriöllä tarkoitetaan tässä laissa kunta-asioita käsittelevää ministeriötä.

Kuntajaon muuttamista koskevia säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin myös kunnan rajojen oikean sijainnin määräämisessä, milloin siitä on epäselvyyttä.

2 luku

Kuntajaon yleiset säännökset

3 §

Yleiset edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:
1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;

2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;

3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai

4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

4 §

Erityiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa

Jos asianomaisten kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntajaon muutosta, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, muutos on tehtävä esityksen mukaisena, jollei tämän lain 1 ja 3 §:stä muuta johdu.

Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai jos 8 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa.

5 §

Erityiset edellytykset kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa

Kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:

1) jos minkään asianomaisen 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 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

3 luku

Kuntajaon muuttamisen valmistelu

6 §

Asian vireillepano

Esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Muussa tapauksessa esityksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Esitys on toimitettava ministeriölle.

Kuntajaon muuttamista koskeva asia voi tulla vireille myös ministeriön aloitteesta.

Esityksessä tai aloitteessa on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Milloin esitys tai aloite tarkoittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet.

Ministeriö voi heti hylätä esityksen, jos on ilmeistä, ettei sitä voida hyväksyä.

Esityksen valmisteleavasta käsittelystä huolehtivat ministeriö ja muut viranomaiset niin kuin jäljempänä säädetään.

7 §

Huomautukset ja lausunnot

Ministeriön määräyksestä lääninhallituksen on esityksen tai aloitteen johdosta varattava asianomaisten kuntien asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus 30 päivän kuluessa tehdä huomautuksensa. Tätä koskeva kuulutus on julkaistava siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Huomautukset on toimitettava sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukkaita huomautuksen tehneet ovat tai johon nähden katsovat olevansa muuten asianosaisia.

Asianomaisten kuntien on annettava esityksestä tai aloitteesta sekä sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa. Kunnan lausunto ja huomautukset on toimitettava asetetussa määräajassa lääninhallitukselle.

Ministeriön on tarpeen mukaan määrättävä, että lääninhallituksen on hankittava esityksestä tai aloitteesta asianomaisen kiinteis-

törekisterin pitäjän lausunto ja muu tarpeellinen selvitys. Lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi.

8 §

Eriyisen selvityksen toimittaminen

Kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä.

Eriyinen 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 (365/1995) 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. Selvityksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

9 §

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus

Milloin kuntajakoa muutetaan, asianomaiset kunnat voivat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien viiden seuraavan vuoden ajan, jollei ole so-

vittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

10 §

Lääninhallituksen lausunto

Sen jälkeen kun kuntajaon muuttamista koskeva asia on muutoin valmisteltu, lääninhallituksen on annettava lausunto siitä, miten muutos vaikuttaisi valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin sekä toimitettava asiakirjat ministeriölle.

4 luku

Kuntajaon muuttamisesta päättäminen

11 §

Valtioneuvoston ja ministeriön toimivalta

Valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen tai aloitteen hylkäämisestä.

Ministeriö voi kuitenkin päättää 5 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen, jos minäkään asianomaisen kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, taikka hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

12 §

Päätös kuntajaon muutokseksi

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.

5 luku

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen

13 §

Siirtäminen laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kunnan lakkaamista, lakkaavan kunnan päävirassa olevat vakinaiset viranhaltijat ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevat työntekijät siirretään laajentuvan tai uuden kunnan vastaaviin virka- tai työsopimussuhteisiin heille soveltuviin tehtäviin sen mukaan kuin asianomaisten kuntien kesken sovitaa.

Jollei sopimusta saada aikaan, lääninhallituksen on asianomaisen kunnan taikka viranhaltijan tai työntekijän esityksestä päätettävä siirtämisestä. Mikäli kunnat kuuluvat eri läänneihin, ministeriö määrää, mikä lääninhallitus on asiassa toimivaltainen. Viranhaltijaa tai työntekijää ei tällöin kuitenkaan ole siirrettävä sellaisen kunnan palvelukseen, jonka valtuusto painavista syistä sitä vastustaa.

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kunnan alueen supistumista niin, ettei 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija tai työntekijä ole kunnassa tarpeen eikä hänen siirtämisestään laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen voida sopia, määrää siirtämisestä lääninhallitus sen mukaan kuin 2 momentissa säädetään.

14 §

Palkka- ja muut edut

Sillä, joka 13 §:n nojalla on siirretty toisen kunnan palvelukseen, on oikeus saada virka- tai työsopimussuhteeseensa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemat kuin hänelle aikaisemmasta palvelussuhteestaan kuuluneet vastaavat edut.

15 §

Kunnanjohtaja

Lakkaavan kunnan kunnanjohtajan virka

lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Viran haltija siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan. Virkaan kuuluvista eduista on vastaavasti voimassa, mitä 14 §:ssä säädetään.

Milloin lakkaavia kuntia on useampia kuin yksi, laajentuvan tai uuden kunnan valtuuston on päätettävä, mitkä viroista lakkaavat kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Lakkaavien virkojen haltijoihin sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään.

16 §

Eläketurva

Laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen 13 tai 15 §:n nojalla siirretyllä viranhaltijalla ja työntekijällä on, jollei hänen eläketurvastaan toisin säädetä, oikeus eläketurvaan Kuntien eläkevakuutukselta niiden perusteiden mukaan, jotka vastaavasti olivat voimassa supistuvan tai lakkaavan kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläketurvasta ennen siirtymistä ja joita häneen silloin oli sovellettava, jos hän vuoden kuluessa siirtymisestä kirjallisesti ilmoittaa laajentuvan tai uuden kunnan kunnanhallitukselle niin haluavansa.

Mitä 1 momentissa säädetään Kuntien eläkevakuutuksesta ja siinä tarkoitetun ilmoituksen tehneestä viranhaltijasta ja työntekijästä, ei sovelleta sellaiseen viranhaltijaan tai työntekijään, joka kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 16 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyin tavoin on säilyttänyt hänelle 30 päivänä kesäkuuta 1964 kuuluneen oikeuden virka- ja työsuhteeseen perustuvan eläkkeen saamiseen eläkelaitoksen jäsenyhteisöltä, jonka palveluksessa hän tuona ajankohtana oli. Tällaisen viranhaltijan tai työntekijän eläketurvasta vastaa se kunta, jonka palvelukseen hänet on siirretty, jolle vastuusta ole kuntajaon muutoksen yhteydessä toisin sovittu tai määrätty. Jos sille kunnalle, jonka palveluksesta asianomainen henkilö on siirtynyt, olisi ollut suoritettava valtionosuutta hänen eläkkeestään aiheutuviin menoihin, on sillä kunnalla, jonka palvelukseen hänet on siirretty, oikeus valtionosuuteen samojen perusteiden mukaan.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee vastaavasti oikeutta perhe-eläkkeeseen viranhaltijan ja työntekijän kuoltua.

17 §

Vuosiloma

Jos 13 ja 15 §:n nojalla siirretylle viranhaltijalle tai työntekijälle ei ole annettu hänelle kuuluvaa vuosilomaa tai lomarahaa sinä vuotena, jonka päättyessä siirtyminen tapahtuu, hänellä on laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa ollessaan oikeus saada se samojen perusteiden mukaan kuin edellisen palvelussuhteensa jatkuessa. Loma-ajan palkka tai lomakorvaus sekä lomaraha suoritetaan hänelle laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa kuuluvan palkkauksen mukaisesti.

Seuraavinakin vuosina asianomaisella on laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa annettava vuosiloma vähintään saman pituisena kuin se olisi ollut hänelle myönnettävä supistuvan tai lakkautettavan kunnan viranhaltijoita tai työntekijöitä koskeneiden, ennen siirtymistä voimassa olleiden määräysten mukaan siinä tapauksessa, että hänen edellinen palvelussuhteensa olisi jatkunut.

18 §

Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät

Milloin kuntayhtymä purkautuu 13 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen johdosta, noudatetaan soveltuvin osin, mitä 14–17 §:ssä säädetään. Kuntayhtymään sovelletaan tällöin vastaavasti, mitä supistuvasta tai lakkaavasta kunnasta säädetään.

6 luku

Omaisuu den siirtyminen ja taloudellinen selvitys

19 §

Omaisuu den ja velkojen siirtyminen kunnan lakatessa

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kunnan lakkaamista siten, että sen alue kokonaan siirtyy uuteen tai laajentuvaan kuntaan, siirtyvät sen omaisuus sekä velat ja velvoitteet uudelle tai laajentuvalla kunnalla.

20 §

Taloudellisen selvityksen toimittaminen

Milloin kuntajakoa muutetaan muutoin kuin 19 §:ssä tarkoitetulla tavalla, asianomaisten kuntien on toimitettava kuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

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 1 ja 2 momentissa sanotusta muuta johdu, kunnan varat ja velat jäävät sen alueen laajentuessa tai supistuessa edelleen sille.

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

21 §

Selvitystä koskevan riidan ratkaiseminen

Jos kunnat eivät pääse selvityksestä yksimielisyyteen, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana lääninoikeudessa.

22 §

Omaisuuksien saanto

Taloudellisessa selvityksessä käy määräys omaisuuden osoittamisesta kunnalle omaisuuden saantokirjasta.

7 luku

Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

23 §

Kuntajaon muutoksen huomioon ottaminen kunnallisvaaleissa

Milloin kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan kunnallisvaalit, ne on toimitettava asianomaisissa kunnissa uutta kuntajakoa noudattaen.

Laajentuvan kunnan valtuuston on valittava liitettävältä alueelta kunnan keskusvaalilautakuntaan kunnallisvaalilain (361/1972) mukaan kuuluvien jäsenten lisäksi yksi, kaksi tai kolme jäsentä ja varajäsentä, sen mukaan kuin liitettävän alueen asukasluvun suhde kunnan asukaslukuun edellyttää.

Milloin laajentuvassa kunnassa kuntajaon muutoksen johdosta muodostetaan uusi äänestysalue, joka käsittää kuntaan liitettävää aluetta, laajentuvan kunnan kunnanhallituksen on sitä varten asetettavaan vaalilautakuntaan valittava lisäjäseniä siten kuin 2 momentissa säädetään.

Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista, äänestysaluejaosta päättää ja keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnat ja vaalitoimikunnat asettaa 29 §:ssä tarkoitettu järjestelytoimikunta.

24 §

Valtuutettujen lukumäärä

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.

25 §

Uuden kunnan valtuusto

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.

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

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.

26 §

Valmistavat toimenpiteet

Rekisterihallinnon viranomaisten ja vaaliviranomaisten on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta 23 ja 25 §:ssä tarkoitetut vaalit voidaan aikanaan toimittaa, sekä annettava toisilleen siinä tarkoituksessa virka-apua.

27 §

Muiden luottamushenkilöiden uudet vaalit

Milloin toimitetaan 25 §:ssä tarkoitetut vaalit, myös kunnan muiden luottamushenkilöiden toimet päättyvät kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Toimiin on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uudet luottamushenkilöt, jollei valtuusto toisin päättä.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan vastaavasti kunnan valtion toimielimiin valitsemiin jäseniin. Käräjäoikeuden lautamiehistä säädetään erikseen.

28 §

Uuden kunnan nimi

Milloin kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista, niiden kuntien valtuustojen, joiden alueesta kunta muodostetaan, on päätettävä kunnan nimestä. Jos valtuustot haluavat antaa uudelle kunnalle ni-

men, 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.

29 §

Uuden kunnan järjestelytoimikunta

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

Järjestelytoimikunnan jäsenten ja varajäsenten luvun määrää ja toimikunnan asettaa lääninhallitus. Asianomaisten kuntien kunnanhallitusten on tehtävä lääninhallitukselle ehdotus jäsenistä ja varajäsenistä. Lääninhallituksen on jäseniä ja varajäseniä määrätessään seurattava kunnanhallitusten ehdotuksia, edellyttäen että ne on saatu ja että ne eivät ole ristiriidassa keskenään. Toimikunta valitsee puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskuudestaan.

Järjestelytoimikunta huolehtii kunnan hallinnon järjestämisestä koskevista valmistelu-tehtävistä siihen saakka, kunnes vaalien tulos on vahvistettu ja kunnanhallitus on valittu.

Järjestelytoimikunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

30 §

Uuden kunnan hallinnon järjestäminen

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

Iältään vanhimman valtuutetun on kutsuttava valtuutetut ensimmäiseen kokoukseen ja johdettava siinä puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu.

Kunnanhallitukseen valitut ryhtyvät heti hoitamaan tointaan, mutta muut luottamushenkilöt samoin kuin viranhaltijat vasta kuntajaon muutoksen tullessa voimaan, jollei päätetä, että heidän on ryhdyttävä hoitamaan tointaan jo aikaisemmin.

Valtuustolla on oikeus antaa väliaikaisia määräyksiä asioista, joissa valtuuston päätösten voimaantulo vaatii valtion viranomaisten myötävaikutusta. Määräykset ovat voimassa siihen saakka kun pysyvä määräys on annettu.

8 luku

Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset

31 §

Kunnalliset järjestyssäännöt ja taksat

Kunnalliset järjestyssäännöt sekä niiden luonteiset eri lakien nojalla annetut säännöt ja kunnallisten maksujen taksat pysyvät kuntajaon muututtuakin soveltuvin osin voimassa sillä alueella, jota ne ovat koskeneet.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut säännöt ja taksat on viipymättä tarkistettava uutta kuntajakoa vastaaviksi.

32 §

Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikka

Jos rekisteriin merkityn yhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai muun yhteisön taikka säätiön yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä määrättyä kotipaikkana oleva kunta lakautetaan siirtämällä sen alue kokonaisuudessaan yhteen laajentuvaan tai uuteen kuntaan, tämä kunta tulee kuntajaon muutoksen voimaan tullessa yhteisön tai säätiön kotipaikaksi lakkaavan kunnan sijaan.

Jos kunta lakautetaan siirtämällä sen alue kahteen tai useampaan laajentuvaan tai uuteen kuntaan, yhteisön tai säätiön kotipaikaksi tulee se kunta, johon yhdistetään lakkaavan kunnan hallintokeskus.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaan määräytyvästä uudesta kotipaikasta on viran puolesta tehtävä merkintä rekisteriin.

33 §

Lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivalta

Jos kuntajaon muutos merkitsee kunnan lakkaamista tai kuntaan kuuluvan alueen siirtymistä toiseen kuntaan, asianomainen

kunnan viranomainen 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.

9 luku

Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset

34 §

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista tarkoittavaan kunnanvaltuuston esitykseen

Kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla.

35 §

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Kuntajaon muuttamista taikka muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

36 §

Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä

Kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty kuntajaon muuttamista tarkoittavan valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen antamisen jälkeen mutta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa, saa valittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että määräys on ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa tai on 33 §:n vastainen.

37 §

Oikaisunluonteinen korjaus

Ministeriö voi tehdä oikaisunluonteisia korjauksia tämän lain nojalla annettuun kuntajaon muuttamista tarkoittavaan päätökseen.

10 luku

Yhdistymisavustus

38 §

Yhdistymisavustuksen määrääminen ja maksaminen

Milloin kuntajakoa muutetaan niin, että muutos merkitsee kuntien määrän vähenemistä, suoritetaan asianomaisille muutoksen jälkeen toimiville kunnille yhdistymisavustusta. Silloin kun yhdistymisavustusta saa useampi kuin yksi kunta, se jaetaan kuntien kesken asukaslukujen suhteessa.

Ministeriö myöntää ja maksaa yhdistymisavustuksen hakemuksetta vuosittain kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden ja sitä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

39 §

Yhdistymisavustuksen määrä

Valtion yhdistymisavustuksen suuruus määräytyy muutoksen kohteena olevien kuntien asukaslukujen perusteella seuraavasti:

Kunnan asukasluku	avustus markkaa/asukas
—2000	1875
2001—2500	1775
2501—3000	1675
3001—3500	1575
3501—4000	1475
4001—4500	1375
4501—5000	1275
5001—5500	1175
5501—6000	1075
6001—6500	975
6501—7000	875

Yli 7000 asukkaan kunnan osalta avustus on 775 markkaa asukasta kohti, jos jäljempänä 40 §:ssä säädettävästä ei muuta johdu.

Yhdistymisavustuksen määrää laskettaessa kunnan asukaslukuna käytetään kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden alkaessa ollutta väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukaista asukaslukua.

40 §

Yhdistymisavustuksen rajoitukset

Jos suurimman kunnan asukasluku on yli

10 000, yhdistymisavustusta suoritetaan sen osalta 10 000 asukkaan mukaan.

Kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta seuraavana vuonna yhdistymisavustuksen määrä on 80 % ensimmäisen vuoden määrästä.

Kunnan tai, milloin saajana on useampi kuin yksi kunta, kuntien yhteenlaskettu yhdistymisavustuksen määrä on kuntajaon muutoksen voimaantulovuodelta ja sitä seuraavalta vuodelta yhteensä enintään 25 miljoonaa markkaa.

41 §

Yhdistymisavustuksen määrän korjaaminen eräissä tapauksissa

Milloin kuntajaon muutos, jossa yhdistetään kokonaisia kuntia, vähentäisi tai lisäisi muutoksen kohteena olevien kuntien valtionosuuksien yhteismäärää, lisätään tai vähennetään yhdistämisen kautta muodostuvan kunnan yhdistymisavustusta muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna määrällä, joka vastaa valtionosuuksien vähennystä tai lisäystä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionosuuksien muutos lasketaan vertaamalla kunnille kuntajaon muutosta edeltävänä vuonna myönnettyä yleistä valtionosuutta ja verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta sekä tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetus- ja kulttuuritoimeen niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka yhdistämisen kautta muodostuva kunta olisi saanut, jos se olisi ollut tuolloin olemassa. Laskelman tekee kunta-asioita käsittelevä ministeriö kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) tarkoitettujen asianomaisten ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

11 luku

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

42 §

Kameraalisen jaotuksen sopeuttaminen kuntajakoon

Asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän tulee huolehtia kuntajaon muuttamista tai kuntien välisen rajan sijaintia koskevan päätöksen mukaisten muutosten tekemisestä

kiinteistörekisterin mukaiseen kuntajakoon (*kameraalinen jaotus*).

43 §

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen

Milloin kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat kiinteistötoimituksen johdosta tai muutoin muusta kuin 45 §:ssä mainitusta syystä muodostuneet toisistaan poikkeaviksi, asianomainen kiinteistörekisterin pitäjä määrää kameraalisen jaotuksen muuttamisesta kuntajaon mukaiseksi tai, jollei tätä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena, tekee ministeriölle esityksen kuntajaon muuttamisesta. Kiinteistörekisterin pitäjän päätökseen saa hakea muutosta asianomaisen rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja. Muutosta haetaan asianomaiselta lääninoikeudelta. Lääninoikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Milloin osa kiinteistöstä on edellä 42 §:ssä tai 1 momentissa tarkoitetun päätöksen johdosta siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on lohkomalla tai, jos kysymyksessä on tontti tai yleinen alue, tontinmittauksella tai yleisen alueen mittauksella muodostettava itsenäiseksi kiinteistöksi. Jos osa muusta rekisteriyksiköstä on edellä mainitusta syystä siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se muodostetaan uudeksi rekisteriyksiköksi sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetusta kameraalisen jaotuksen muuttamisesta annetaan asetuksella.

44 §

Kuntarajan käyminen

Milloin kuntarajan paikan määrittäminen ja maastoon merkitseminen tulee tarpeelliseksi kuntien välisen rajan määrittämisen vuoksi, maanmittaustoimiston on huolehdittava tällaisen toimituksen (*kuntarajan käyminen*) suorittamisesta rajaa koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Milloin kuntarajan paikasta on epäselvyyttä rajan umpeen kasvamisen tai muun sellaisen syyn vuoksi ja yleinen tarve vaatii rajan paikan selvittämistä, maanmittaustoimisto voi omasta aloitteestaan määrätä suoritettavaksi kuntarajan käy-

misen. Toimituksessa noudatetaan soveltuville osin, mitä kiinteistönmuodostamislaissa (554/1995) ja sen nojalla annettavissa säännöksissä säädetään kiinteistönmäärityksenä tapahtuvasta rajankäynnistä sekä rekisteriyksikön rajan määrittämisestä ja maastoon merkitsemisestä.

Kuntarajan käymistä koskevassa toimituksessa ovat asianosaisia myös asianomaiset kunnat.

12 luku

Erinäiset säännökset

45 §

Muutokset oikeudelliseen ja hallinnolliseen jaotukseen

Milloin kunta tai sen osa kuntajaon muuttamista koskevan määräyksen nojalla siirtyy toiseen tuomiopiiriin tai hallintoalueeseen kuuluvaan kuntaan, aiheuttaa määräys, jollei erikseen toisin määrätä, vastaavat muutokset oikeudellisessa ja hallinnollisessa jaotuksessa samasta ajankohdasta lukien.

46 §

Maanmittauslaitokselle aiheutuvat kustannukset

Tässä laissa maanmittauslaitokselle säädettyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista asiaan varatuista määrärahoista.

47 §

Kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa

Alueilla, joiden kuntajaotus on kunnan pääasiallisesta alueesta erillään olevien alueiden (*enklaavi*) johdosta huomattavan rikkonainen, suoritetaan erityinen kuntajaon eheyttämismenettely siten kuin jäljempänä säädetään.

Valtioneuvosto määrää tämän lain voimaantultua 1 momentissa tarkoitetut alueet ja niihin kuuluvat kunnat, joilla eheyttämismenettely toteutetaan. Asianomaisten kuntien on määräyksen saatuaan asetettava kuntajaon eheyttämistoimikunta, johon kuuluu

kustakin kunnasta kolme valtuuston valitsemaa jäsentä.

Ehdyttämistoimikunnan on laadittava aluetta koskeva kuntajaotuksen ehyttämissuunnitelma, joka saatetaan asianomaisten kuntien valtuustojen käsiteltäväksi. Jos valtuustot hyväksyvät suunnitelman, se toimitetaan ministeriölle ja kuntajaon muutos on tehtävä suunnitelman mukaisesti, jollei tämän lain 1 ja 3 §:stä muuta johdu.

Jos suunnitelmaa ei laadita valtioneuvoston asettaman määräajan kuluessa edellä 2 momentissa tarkoitettua ajankohdasta lukien tai asianomaisten kuntien valtuustot eivät hyväksy suunnitelmaa, ministeriön on määrättävä toimitettavaksi 8 §:ssä tarkoitettu selvitys. Jos selvittäjä tällaisessa tapauksessa ehdottaa kansanäänestystä kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan ja ministe-

riö määrää äänestyksen järjestettäväksi, se toteutetaan niin, että kuntalain 30 §:ssä tarkoitettua kunnallista kansanäänestystä ja siitä annettuja säännöksiä sekä tämän lain 4 §:n 2 momenttia sovelletaan voimassa olevan kuntajaon sijasta selvittäjän ehdottamaan kuntajakoon.

48 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1998.

Tällä lailla kumotaan kuntajaosta 21 päivänä tammikuuta 1977 annettu laki (73/1977) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki**pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Poiketen siitä, mitä kuntajakolaissa (/1997) säädetään, voidaan kunnan pääasiallisesta alueesta erillään oleva alue (*enklaavi*) siirtää toiseen kuntaan siten, kuin tässä laissa säädetään. Jos enklaavi sijaitsee alueella, jolla on vireillä kuntajakolain 47 §:n mukainen eheyttämismenettely tai kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettu selvitys, enklaavien siirtoihin ei kuitenkaan ryhdytä tämän lain nojalla.

2 §

Edellytykset enklaavien siirtämiselle

Enklaavi siirretään siihen kuntaan, jonka kanssa sillä on pisin yhteinen raja. Siirron edellytyksenä on, että enklaavin pinta-ala on enintään 50 hehtaaria ja että enklaavin alueella ei ole rakennuslupaa edellyttävää liike- tai teollisuusrakennusta eikä muita asuinrakennuksia kuin sellaisia loma-asumiskäytössä olevia vapaa-ajan asuinrakennuksia, jotka enklaavin alueella eivät muodosta taaja-asutusta eivätkä sijaitse rantakaava-alueella.

3 §

Siirtoehdotuksen laatiminen

Maanmittaustoimisto laatii tämän lain tultua voimaan kunnittaiset luettelot 2 §:n nojalla siirrettävistä enklaaveista. Luetteloon merkitään enklaavit sekä niihin kuuluvat rekisteriyksiköt ja niiden osat, rekisteriyksiköiden nimet, ryhmä- ja yksikkönumerot, omistajatiedot ja siirrettävien alueiden pinta-alat. Luetteloon liitetään tarpeelliset kiinteistörekisterikartan otteet.

Jos enklaavin osalta on epäselvyyttä kiinteistöjaotuksesta tai sijaintikunnasta, enklaavi voidaan ottaa luetteloon vasta epäselvyyden tultua poistetuksi. Maanmittaustoimiston

on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin epäselvyyden poistamiseksi.

4 §

A sianosaisten kuuleminen siirtoehdotuksen johdosta

Luettelo karttoineen on maanmittaustoimiston toimesta pidettävä julkisesti nähtävillä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla vähintään 30 päivän ajan sen jälkeen, kun nähtäville asettamisesta on ilmoitettu yhdessä tai kahdessa paikkakunnalla yleisesti levivässä sanomalehdessä. Nähtäville asettamisesta maanmittaustoimiston on ilmoitettava lisäksi kirjeellä asianomaisille kunnille ja niille alueiden omistajille, jotka osoitetietoineen kohtuudella saadaan selville.

Asianomaisella kunnalla ja alueen omistajalla on oikeus tehdä huomautuksia siirtoehdotusta vastaan. Huomautukset on toimitettava maanmittaustoimistoon 30 päivän kuluessa nähtävilläoloajan päättymisestä.

5 §

Siirtopäätöksen tekeminen ja tiedoksianto

Tässä laissa tarkoitettu enklaavin siirtämisestä kunnasta toiseen päättää asianomainen maanmittaustoimisto.

Maanmittaustoimiston päätös on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta ja se on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös siirtämisestä on julkaistava virallisessa lehdessä sekä lähetettävä viipymättä tiedoksi kunta-asioita käsittelevälle ministeriölle, kirkkohallitukselle, asianomaiselle lääninhallitukselle, maistraatille ja verohallinnon viranomaiselle sekä asianomaisille kunnille. Lisäksi jäljennös päätöksestä on lähetettävä viipymättä 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuille alueiden omistajille. Tieto päätöksestä katsotaan saaduksi, kun se on julkaistu virallisessa lehdessä.

6 §

Muutoksenhaku

Maanmittaustoimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta ja asianomaisen alueen omistaja. Muutosta haetaan lääninoikeudelta. Lääninoikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lääninoikeuden on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu valitus kiireellisenä. Jos lääninoikeus on muuttanut maanmittaustoimiston päätöstä, maanmittaustoimiston on tiedotettava lääninoikeuden päätöksestä 5 §:n 2 momentissa mainitulla tavalla.

7 §

Kuntajaon ja kameraalisen jaon yhtenäistäminen

Maanmittaustoimiston on huolehdittava enklaavin kunnasta toiseen siirtämisen johdosta tarpeellisten muutosten tekemisestä kameraaliseen jaotukseen ja muutosten mer-

kitsemisestä kiinteistörekisteriin. Jos osa kiinteistöstä tai muusta rekisteriyksiköstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on erotettava eri rekisteriyksiköksi noudattaen, mitä kameraalisen jaotuksen muuttamisesta erikseen säädetään.

8 §

Kustannukset

Kustannukset tämän lain toimeenpanosta maksetaan valtion varoista.

9 §

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1998. Tällä lailla kumotaan eräiden erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan 3 päivänä huhtikuuta 1992 annettu laki (303/1992).

Tämän lain tullessa voimaan kunta-asioita käsittelevässä ministeriössä vireillä olevat tämän lain mukaan maanmittaustoimistolle kuuluvat kuntajaon muutosasiat käsitellään ja ratkaistaan kuntajakolain mukaisesti.

3.

Laki**kuntalain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 §

Kunnan nimi

Kunnan nimen muuttamisesta päättää valtuusto. Ennen päätöksen tekemistä asiasta on hankittava kotimaisten kielten tutkimuskes-

kuksen lausunto. Nimen muuttamisesta on viipymättä ilmoitettava asianomaiselle ministeriölle.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1998.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouni Backman

