

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2009 vp

Hallituksen esitys kuntajakolaiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen kuntajakolaiksi (HE 125/2009 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 33/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen ja ylitarkastaja Suvi Savolainen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Anne E. Niemi, korkein hallinto-oikeus

- hallinto-oikeustuomari Sampo Jokinen, Helsingin hallinto-oikeus
- maanmittausneuvos Markku Markkula, Maanmittauslaitos
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto
- kunnanjohtaja Kari Kitunen, Puumalan Kunta
- hallintojohtaja Irma Nieminen, Salon kaupunki
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- ympäristöministeriö
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Tekniikka ja Terveys KTN ry
- Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntajakolaki, joka korvaisi vuoden 1997 kuntajakolain. Esityksen tavoitteena on edistää kuntarakenteen uudistumista. Kuntajakolakia ajanmukaistettaisiin vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Lakia uudistettaisiin käytännössä toimivammaksi ja paremmin kuntajaon muutosprosesseja tukevaksi. Erityi-

sesti kuntajaon muuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä hallinnollisia menettelyjä nopeutettaisiin ja yksinkertaistettaisiin.

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

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

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

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

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

tosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

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

Säännöksiä kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan täsmennettäisiin. Laissa säädettäisiin uudesta välitysmenettelystä tilanteissa, joissa kunnat eivät muutoin pääse sopimukseen taloudellisen selvityksen sisällöstä.

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

Esityksen mukaan vain kuntien yhteisen kuntien yhdistymisesityksen hylkäävästä valtioneuvoston päätöksestä olisi oikeus hakea muutosta. Muutosesityksen hyväksyvän päätöksen osalta riittävät vaikutusmahdollisuudet turvattaisiin jo valtuuston esitystä koskevalla valitusoikeudella. Uusien menettelysäännösten mukaan tahdonmuodostus kuntien yhdistymisestä ja kuntalaisten kuuleminen tapahtuisi nimenomaan valtuustojen päättäessä kuntien yhdistymisesityksestä. Kunnallisvalituksen käsittely säädettäisiin hallintotuomioistuimissa kiireelliseksi.

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

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa kuntajakolain säännöksiä siten, että laki on käytännössä toimiva ja tukee kuntajaon muutosprosesseja. Kuntien roolia kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa korostetaan. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia tehostetaan kuntien valmistellessa kuntajaon muutosesitystä. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena säilyy voimassa olevan kuntajakolain mukaisesti se, että kunnat muodostuvat työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Alueellisen eheyden vaatimus

Hallituksen esityksen 4 §:n mukaan kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Kuntaliitos ilman yhteistä maarajaa on siten lakiehdotuksen mukaan mahdollinen vain, jos valtion asettama kuntajakoselvittäjä suorittamansa selvityksen perusteella sitä ehdottaa ja valtioneuvosto ehdotuksen hyväksyy.

Hallintovaliokunta korostaa, että yhteisen maarajan puuttuminen ei saa olla este kuntaliitokselle. Kahden tai useamman kunnan kuntaliitos ei saa kaatua siihen, että väliin jää kunta, joka ei liitosta halua. Kuntaliitoksen ilman yhteistä maarajaa pitää olla mahdollinen silloin, kun muutoksella selvästi edistetään sellaisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamista, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin

perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kunnan oikeuksien ja velvollisuuksien siirtyminen

Yhdistyvien kuntien viranomaiset eivät lakiehdotuksen 31 §:n mukaan saa valtioneuvoston päätöksen jälkeen päättää asioista, joilla on merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Jotta erityisesti uuden kunnan kannalta haitallisia päätöksiä ei tehtäisi myöskään ennen valtioneuvoston päätöstä, kuntien olisi hallintovaliokunnan käsityksen mukaan hyvä jo yhdistymissopimuksessa sopia yhdistyvien kuntien toimielinten toimivallan rajoittamisesta.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen 36 §:n nojalla saattaa jäädä epäselväksi, siirtyvätkö myös lakkaavalle kunnalle kuntayhtymän jäsenenä kuuluneet oikeudet, sitoumukset ja velvollisuudet uudelle kunnalle. Valiokunta toteaa, että käytännössä kuntayhtymien perussopimukset muutetaan vastaamaan uutta kuntajakoa. Jos kuntajaon muutosta ei joltakin osin ole otettu huomioon kuntayhtymän perussopimuksessa, on katsottava, että lakkaavan kunnan oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 36 §:n nojalla uudelle kunnalle.

Henkilöstön oikeudellinen asema kuntajaon muutostilanteissa

Henkilöstön oikeudellista asemaa, kuten irtisanomissuojaa, koskevat säännökset ehdotetussa kuntajakolaissa vastaavat voimassa olevaa kuntajakolainsäädäntöä. Nämä säännökset vastaavat myös määräaikaaisesti vuoden 2012 loppuun voimassa olevan kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain säännöksiä henkilöstön asemasta.

Hallintovaliokunta katsoo, että henkilöstön aseman turvaamisen kannalta säännöstä on pidettävä nyt käsiteltävään lakiin liittyvien hallinnollisten muutosten yhteydessä perusteltuna,

joskin sen soveltaminen voi osoittautua kunnallistalouden kannalta haasteelliseksi.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 luku. Erityinen kuntajakoselvitys

17 §. Kuntajakoselvittäjän asema. Pykälässä ei ole säännöksiä kuntajakoselvittäjän kelpoisuudesta tai pätevydestä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyä on syytä täydentää tältä osin. Valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus. Nykyinen 3 momentti siirtyy samalla 4 momentiksi.

8 luku. Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys

38 §. Välitysmenettely. Pykälän 2 momentin säännöstä 17 §:n 1 ja 2 momentin soveltamisesta välittäjiin ehdotetaan täydennettäväksi 17 §:ään lisättävällä uudella 3 momentilla.

9 luku. Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

44 §. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi laista kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laista opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeista eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 174/2009 vp) johtuvat muutokset. Lisäksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtionosuuksien vähenemisen korvauksen perusteena oleva vertailulaskelma tehdään suoraan kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden tasossa soveltaen niitä valtionosuusperusteita, jotka ovat voimassa tuona vuonna.

10 luku. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

47 §. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen muissa tapauksissa. Kuntajaotuksen, kyläjaotuksen ja kiinteistöjaotuksen yhte-

näistämiseen liittyvät asiat on niiden harvinaisuuden ja pääasiallisesti teknisen luonteen vuoksi syytä keskittää hallinto-oikeuksien sijaan maa-oikeuksiin, joiden ratkaisuihin voidaan hakea muutosta kiinteistönmuodostamislain (554/1995) ja oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaisesti korkeimmalta oikeudelta. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttia muutetaan tältä osin.

11 luku. Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset

52 §. Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että ministeriö ja valtioneuvosto eivät voi tehdä lopullista päätöstä kuntajaon muuttamisesta täytäntöönpanokiellon aikana.

12 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

59 §. Yhdistymisavustusten rahoitus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, joka sisältyy hallituksen esitykseen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 174/2009 vp).

60 §. Siirtymäsäännökset. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa otetaan huomioon 44 §:n 1 momenttiin ehdotetut muutokset.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutos ehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Kuntajakolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	5 luku
Yleiset säännökset	Kuntajaon muuttamisesta päättäminen
1—4 § (Kuten HE)	18—22 § (Kuten HE)
2 luku	6 luku
Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu	Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen
5—10 § (Kuten HE)	23—30 § (Kuten HE)
3 luku	7 luku
Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan	Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset
11—14 § (Kuten HE)	31—35 § (Kuten HE)
4 luku	8 luku
Erityinen kuntajakoselvitys	Omaisuuksien siirtyminen ja taloudellinen selvitys
15 ja 16 § (Kuten HE)	36 ja 37 § (Kuten HE)
17 §	38 §
<i>Kuntajakoselvittäjän asema</i>	<i>Välitysmenettely</i>
(1 ja 2 mom. kuten HE) <i>Tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus. (Uusi 3 mom.)</i> (4 mom. kuten HE:n 3 mom.)	(1 mom. kuten HE) Kunnat nimeävät yhden tai useamman välittäjän toimittamaan taloudellisen selvityksen. Jos kunnat eivät pääse yksimielisyyteen välittäjästä, kukin kunta nimeää yhden välittäjän ja välittäjät yhdessä nimeävät puolueettomana puheenjohtaja-

jana toimivan välittäjän. Jos välittäjät ovat erimielisiä taloudelliseen selvitykseen liittyvästä asiasta, enemmistön kanta on ratkaiseva. Välittäjiin sovelletaan mitä 17 §:n 1—3 momentissa säädetään kuntajakoselvittäjän rikosoikeudellisesta vastuusta, (*poist.*) vahingonkorvausvastuusta, (*poist.*) oikeudesta saada tietoja sekä *kel-*
poisuudesta.

(3—6 mom. kuten HE)

39 ja 40 §
(Kuten HE)

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41—43 §
(Kuten HE)

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosien 2011—2013 alusta toteutettu (*poist.*) kuntien yhdistäminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana neljänä vuotena valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu (*poist.*) yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tase ja käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetussa laissa (/), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (/) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Minis-

teriö laskee korvauksen määrän *mainittujen laki-*
en mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä
vastaavien ministeriöiden antamien tietojen pe-
rusteella.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

10 luku

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

45 ja 46 §
(Kuten HE)

47 §

Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen muissa tapauksissa

(1 mom. kuten HE)

Kiinteistörekisterin pitäjän päätökseen saa hakea muutosta rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja ja kunta, jota hallinnollisen kuntarajan muuttaminen koskee. Muutosta haetaan *maaoikeudelta.* Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä *kiinteistönmuodostamislaissa* säädetään.

48—51 §
(Kuten HE)

11 luku

Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset

52 §

Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä

(1 mom. kuten HE)

Valtuuston esitys kuntajaon muuttamisesta voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon. Täytäntöönpanokiellon aikana ministeriö ja valtioneuvosto eivät voi päättää kuntajaon muuttamisesta.

53—56 §
(Kuten HE)

12 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

57 ja 58 §
(Kuten HE)

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Jos 41 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavustusta maksetaan vuosina 2008—2011 ja 2012—2015 kumpanakin yhteensä enemmän kuin 200 mil-

joona euroa, vähennetään *kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain* mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. *Valtionosuuden* vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

60 §

Siirtymäsäännökset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos kuntien yhdistyminen on tullut voimaan ennen vuotta 2011, valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. (Uusi 3 mom.)

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Lasse Hautala /kesk
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps
Oiva Kaltiokumpu /kesk

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vas
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Satu Taiveaho /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.