

KUNTARAKENNELAKI – lakiluonnos perusteluineen**15.11.2012****Sisältö**

1 Keskeiset ehdotukset	2
Yleistä.....	2
Kuntajaon kehittämistä ja uusien kuntien muodostamista ohjaavat säännökset.....	2
Selvitysvelvollisuus ja selvityisperusteet.....	3
Selvitysalueesta poikkeaminen.....	5
Uudistuksen ohjaaminen ja seuranta	5
Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta	6
Henkilöstön asema.....	7
Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki.....	7
Kunnanosaliiitosta koskeva esitysoikeus.....	8
Kielilakiin ehdotetut muutokset.....	9
2 Lakiluonnokset	10
Kuntarakennelaki.....	10
Kielilaki (5, 27, 29 ja 33 §).....	31
3 Yksityiskohtaiset perustelut.....	33
Kuntarakennelaki.....	33
Kielilaki	54

1 Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamista koskevat säännökset esitetään sisällytettäväksi kuntajakolakiin, koska uudistuksen kannalta keskeiset säännökset muun muassa kuntajaon kehittämisen tavoitteista, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntien yhdistymisen valmistelusta, päätöksenteosta sekä toteuttamisesta sisältyvät nykyisin kuntajakolakiin. Samalla lain nimike muutettaisiin kuntajakolaista sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi.

Kuntarakenteen uudistamiseksi vuosina 2013-2016 sovellettavista edellytyksistä ja menettelyistä säädettäisiin lain uudessa, määräaikaisesti voimassa olevassa 1 a luvussa. Luvun säännökset olisivat luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentäviä. Uudistukseen liittyvästä muutoksen tuesta säädettäisiin muuttamalla lain kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevaa lukua. Lisäksi muutettaisiin lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä siltä osin, kun nyt ehdotettuja muutoksia olisi tarkoituksenmukaista soveltaa myös kuntauudistuksen jälkeen tapahtuvissa kuntien yhdistymisissä.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ehdotetaan kuntarakennelain säätämisen yhteydessä muutettavaksi tarvittavilta osin kielilakia.

Kuntajaon kehittämistä ja uusien kuntien muodostamista ohjaavat säännökset

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia kuntajakolain säännöksiä täydennettäisiin vastaamaan paremmin kuntarakenneuudistuksen tavoitteita. Säännökset asettaisivat uudistukselle reunaehdot ja yleiset edellytykset, joiden puitteissa uudistus toteutetaan ja uudet kunnat muodostetaan, mutta ne toimitaisivat kuntarakennetta ohjaavina säännöksinä myös uudistuksen jälkeen.

Kuntajakolaissa säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet vastaavat pitkälti kuntauudistuksen tavoitteita. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena korostettaisiin asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistamista sekä kunnan palvelujen järjestämisen ja rahoituksen ohella myös kunnan edellytyksiä vastata riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lisättäisiin se, että muutos edistää kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Tämä merkitsisi sitä, että myös kunnissa kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa tulisi arvioida nykyistä enemmän muutoksen vaikutuksia alueen näkökulmasta. Kuntajaon muuttamisen perusteena kunnan palvelujen järjestämisen toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten parantamisen ohella olisi myös palvelujen tuottamisen edellytysten parantaminen. Lisäksi kuntajaon muuttamisen edellytyksenä korostettaisiin perustuslain edellyttämien kielellisten oikeuksien huomioon ottamista. Uudistuksen ei tulisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Lain määräaikaisesti voimassa olevissa säännöksissä säädettäisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteesta ja vuosina 2013 - 2016 kuntarakenteen uudistamisessa noudatettavista edellytyksistä ja menettelyistä. Kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Vahvat peruskunnat muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyisivät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspäruusteet

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspäruusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspäruusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Lisäksi, jos kunta olisi jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena olisi ehkäistä sitä, että selvityksistä jäisi ulkopuolelle kuntia, joita muut kunnat eivät halua mukaan esimerkiksi kunnan heikon taloudellisen tilanteen vuoksi.

Yhdistymisselvityksen tulisi pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi erityisesti yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat. Tästä syystä laissa säädettäisiin yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Selvityksen tavoitteena olisi saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvitykseen tulisi kuitenkin aina sisältyä vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Muita kuin yksikielisiä kuntia ja saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevassa selvityksessä olisi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Palveluiden edellyttämä väestöpohja. Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspäruusteen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnan tulisi selvittää yhdessä alueen muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla alueella vähintään noin 50 lasta.

Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspäruusteen tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Palvelupäruusteen tarkoituksena on koota lähtökohtaisesti niin palvelujen järjestämisen, tuottamisen kuin rahoittamisen kannalta väestöpohjaltaan vahvempia kuntia. Väestöpohjaa on arvioitu ottaen huomioon sekä palveluiden käyttäjien tarpeet ja oikeudet saada yhdenvertaisesti palveluja että kuntien taloudelliset ja

toiminnalliset sekä henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palvelutarpeisiin. Kunnalla on oltava myös kyky tarvittaessa itse vastata palvelujen tuottamisesta. Kuntarakenneuudistuksesta huolimatta on kuitenkin eräitä sellaisia kuntien järjestämistä vastaavia palveluja, joiden järjestämisestä säädetään kuntaa laajemmalla alueella tai joiden järjestämisestä muutoin on tarkoituksenmukaista huolehtia kuntien yhteistoiminnalla.

Edellytyksellä pyritään varmistamaan myös mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Riittävät taloudelliset sekä henkilöstövoimavarat ovat edellytys kunnan ja koko alueen elinvoimalle ja kehittämiselle.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen. Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen.

Työpaikkaomavaraisuutta ja työssäkäyntiä koskevat perusteet olisivat toisilleen vaihtoehtoisia kuntaliitosselvitystarvetta arvioitaessa. Vaikka kunnalla ei olisi selvitysvelvollisuutta edellä mainituilla perusteilla, sen tulisi selvittää yhdistymistä yhdyskuntarakenneperusteiden täyttyessä. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteet osoittaisivat lisäksi selvityssuunnan, eli sen, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys on vähintään tehtävä. Kuntien, jotka muodostavat työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteiden perusteella yhtenäisen alueen, tulisi selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Työpaikkaomavaraisuusperuste täyttyisi, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosentin.

Työssäkäyntitarkastelu perustuu Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöinti prosentteihin. Pendelöinnillä tarkoitetaan työssäkäyntiä oman asuinkunnan ulkopuolella. Yhdistymisselvityksen tarvetta osoittaisi se, että pendelöinti kuntien välillä on laajamittaista. Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja siihen vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella. Suurilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntiperuste täyttyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suurilla työssäkäyntialueilla tarkoitettaisiin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueita. Muilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntiperuste täyttyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Yhdyskuntarakenneperuste kokoaisi yhteen selvitykseen aluetta, jolla maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisen päätöksenteon tarve on suurin. Yhdyskuntarakennetarkastelu perustuisi Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitteluun. Yhdyskuntarakenneperuste täyttyisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaaajamasta. Lisäksi peruste täyttyisi, jos keskustaaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan tai keskustaaajaman kasvupaine muutoin kohdistuu merkittävästi toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan.

Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuiksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön-, asumisen- ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukykyyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi. Työ on käynnistetty kuluvan vuoden heinäkuussa esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi.

Helsingin metropolialueen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin erikseen alueella sovellettavista työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevista selvityserusteista. Metropolialueen kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Selvitysalueiden olisi lisäksi muodostettava toiminnallinen kokonaisuus ja oltava perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Metropolialueen kunnat täsmentyvät parhaillaan käynnissä olevassa alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevassa selvityksessä. Metropolialueen kuntien muodostamiin selvitysalueisiin voisi kuulua niiden lisäksi myös alueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi edellä mainitun selvityksen perusteella.

Kunnan taloudellinen tilanne. Kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityserusteen tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata palveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Kunnan taloudellisen tilanteen perusteella tarve selvittää kuntien yhdistymistä olisi ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla (niin kutsutut kriisikunnat), joiden rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin.

Lisäksi edellytys täytyisi niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaisia raja-arvoja. Tässä tapauksessa arvioinnissa otettaisiin huomioon asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin. Selvitystarvetta osoittaisi, jos kunnan taloudessa alittuu neljä kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta tai taseen kertynyttä alijäämää on vähintään 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä sekä alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä.

Selvitysalueesta poikkeaminen

Suomen alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta poiketa perusteiden osoittamasta selvitysalueesta. Poikkeaminen ei kuitenkaan olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa alueen kokonaisuuteen ja toisaalta kunnan itsenäisiin edellytyksiin järjestää palveluja asukkailleen.

Selvityserusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin ensinnäkin poiketa, jos tällöin muodostuu kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Toiseksi perusteiden osoittamasta alueesta voitaisiin poiketa, jos se olisi tarpeen erityisen harvan asutuksen vuoksi toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi. Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Poikkeaminen ei tulisi kuitenkaan kyseeseen, jos se estäisi alueella toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamisen tai kuntien yhdistymisen selvittämiseen olisi kunnassa vahva tarve erityisesti palvelujen järjestämisedellytysten kannalta.

Koska Helsingin metropolialueen kuntia koskevat selvityserusteet ottavat jo lähtökohtaisesti huomioon alueen erityispiirteet, alueen kuntiin ei sovellettaisi säännöksiä selvitysalueesta poikkeamisesta.

Uudistuksen ohjaaminen ja seuranta

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Laissa säädettäisiin kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetystä kuntien yhdistymistä.

Laissa säädetyt selvityspäätökset ja niitä koskeva poikkeamismenettely ohjaisivat kuntarakenneuudistuksen toteuttamista. Poikkeaminen ei olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä tulisi arvioida suhteessa kunnan edellytyksiin järjestää palveluja ja toisaalta alueen kokonaisuuteen.

Jos kunta katsoisi tarkoituksenmukaiseksi tehdä selvityksen muulla kuin selvityspäätösten osoittamalla alueella, sen tulisi hakea valtiovarainministeriöltä poikkeusta selvitysalueesta. Ministeriö voisi myöntää poikkeuksen palvelujen edellyttämää väestöpohjaa koskevasta selvityspäätöksestä vaihtoehtoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen, erityisen harvan asutuksen tai kielellisten oikeuksien turvaamisen perusteella.

Sen sijaan työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepäätösten osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhteisestä esityksestä kuntien yhdistymisestä mainituista selvityspäätöksistä poikkeavalla alueella, mikäli tämä olisi erityisen kuntajakoselvityksen perusteella arvioituna riittävän perusteltua lain tavoitteet ja edellytykset huomioon ottaen. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepäätöksistä poikkeamisesta ei siten tehtäisi erillisiä poikkeuspäätöksiä.

Ennen poikkeamispäätöksen tekemistä valtiovarainministeriön tulisi neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi. Poikkeamismenettely tukisi kunnissa tehtävää selvitystyötä ja kuntien yhdistymisten valmistelua. Selvitystyö voitaisiin saada ripeästi liikkeelle myös niillä alueilla, joissa kuntien näkemykset selvitysalueista muutoin poikkeaisivat toisistaan. Lisäksi kunnat saisivat poikkeamismenettelyn kautta jo valmistelun varhaisessa vaiheessa valtioneuvoston tulkinnan siitä, täyttääkö selvitysalue lain mukaiset uuden kunnan muodostamisen edellytykset. Poikkeamispäätöksellä olisi merkitystä myös kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen kannalta, sillä tällöin kuntien yhdistymisavustusta ja avustusta selvityksen kustannuksiin saisi myös päätöksistä poikkeavalla alueella.

Kuntien ilmoituksia selvitysalueista ja poikkeamismenettelyn tuottamaa tietoa hyödynnettäisiin myös hallituksen arvioissa kuntauudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisestä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta. Säännös olisi luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentävä.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Hallitusohjelman mukaisesti erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettelyä tehostetaan säätämällä valtioneuvostolle mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja. Tämä toteutettaisiin säätämällä lain toistaiseksi voimassa olevissa säännöksissä

arviointimenettelyyn kytkeytyvän erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta ja valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntien yhdistymisestä näissä tilanteissa. Esitys perustuu tältä osin voimassa olevan kuntajakolain valmistelleen työryhmän esitykseen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevaa kuntaa koskeva kuntajaon muutos tulisi vireille arviointiryhmän ehdotuksesta. Muutoksen valmistelemiseksi edellytettäisiin toimitettavaksi erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lisäksi alueen muita kuntia. Kuntajakoselvittäjän tekemä ehdotus kunnille voisi koskea 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan, 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken tai 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä. Lisäksi ehdotukseen voisi tarvittaessa sisältyä kunnan osan osien siirtäminen toiseen kuntaan.

Jos kaikki kunnat hyväksyisivät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kuntien yhdistymisestä, ne tekisivät siitä esityksen ministeriölle. Muutoin esityksen tekisi kuntajakoselvittäjä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että tilanteessa täyttyvät kuntajaon muuttamisen edellytykset. Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen.

Valtioneuvoston päätöksenteko olisi edellä mainituissa tilanteissa poikkeuksellisesti mahdollista ilman kuntien valtuustojen yhteistä esitystä kuntien yhdistymisestä. Tästä syystä myös muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että näissä tilanteissa kunnilla olisi muutoksenhakuoikeus valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä.

Henkilöstön asema

Kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa turvattaisiin nykyisen tasoisena. Siten kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin edelleen liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomiskielto koskisi kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Selvitysvaihetta varten kunnilla olisi mahdollisuus hakea valtiovarainministeriöstä avustusta kuntajakoselvityksen kustannuksiin. Avustusta voitaisiin maksaa myös uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos selvityksessä on mukana kunnan taloutta koskevan selvitystarveperusteen täyttävä kunta. Avustuksista päättää ministeriö. Valtioneuvoston määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksettaisiin kuten nykyisinkin valtion varoista.

Yhdistymisavustusten maksamista jatkettaisiin kuntarakenneuudistukseen liittyvissä vuosien 2014 - 2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Koska yhdistymisavustuksilla on tarkoitus tukea kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, yhdistymisavustusta ei

maksettaisi selkeästi selvityserusteiden vastaisissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustusta voisi saada alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle ainoastaan, jos valtioneuvoston on myöntänyt selvitysalueelle poikkeuksen. Työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteiden vastaisesti ilman keskuskuntaa muodostetulle kunnalle yhdistymisavustusta myönnettäisiin vain, jos kuntien yhdistymisesitys perustuu erityiseen kuntajakoselvitykseen. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin lisäksi kuntien tekevän yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Tuen määräytymisperusteita muutettaisiin kuitenkin vastaamaan kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisten kuntien muodostamista siten, että tuen suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymisavustus olisi kuntien yhdistymistä kohden 3 - 10 miljoonaa euroa. Enimmäismäärä yhdistymisavustusta maksettaisiin kuntien yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityserusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa talousperusteen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään helpottamaan kunnan taloudellista asemaa tilanteessa, jossa uuteen kuntaan yhdistyy yksi tai useampia talousvaikeuksissa olevaa kuntaa.

Yhdistymisavustusten mahdollisia kustannuksia kasvattavia vaikutuksia pyritään ehkäisemään ohjaamalla laissa yhdistymisavustusten käyttöä. Yhdistymisavustukset tulisi käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin. Yhdistymisavustusten käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastamista.

Valtionosuuksien menetysten korvaamista jatkettaisiin vuosille 2014-2019. Uudelle kunnalle maksettaisiin kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka korvausta valtionosuuksien vähenemisestä. Korvauksen edellytyksenä olisi yhdistymispäätöksen tekeminen 1 päivänä huhtikuuta 2014 mennessä ja se, että yhdistyminen tulisi voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta. Korvaus kestäisi siten yhdistymisen voimaantulovuodesta riippuen 3-6 vuotta ja kannustaisi siten osaltaan yhdistymisen mahdollisimman nopeaan toteuttamiseen.

Kunnanosalitosta koskeva esitysoikeus

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisten toiminnallisesti ehjien kokonaisuuksien muodostamiseksi kokonaisten kuntien yhdistymisten ohella tulisi edistää myös kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kunnanosalitokset voivat olla perusteltuja erityisesti kunnan osan suuntautuessa toiminnallisesti muusta kunnasta poikkeavasti tai alueen näkökulmasta esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta.

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevia edellytyksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan edellyttäisi siten edelleen pääsääntöisesti kyseisten kuntien valtuustojen hyväksyntää. Muutos voitaisiin tehdä voimassa olevaa kuntajakolakia ja siinä säädettyjä edellytyksiä vastaavasti myös kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta.

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä voimassa olevan lain mukaan muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Säännökseen lisättäisiin ministeriön suora esitysoikeus. Nykyisin ministeriö saa kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan vireille vain

määräämällä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Ministeriön suora esitysoikeus on käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi kuntien ja kunnan asukkaiden tekemien esitysten käsittelyvaiheessa ministeriössä. Tällöin on kyse lähinnä siirrettäväksi esitetyn alueen rajausta koskevien teknisluonteisten muutosten tekemisestä joustavasti.

Kielilakiin ehdotetut muutokset

Kuntarakenneuudistus voi vaikuttaa kuntien kielelliseen ulottuvuuteen siten, että vanhoja yksikielisiä ja kaksikielisiä kuntia yhdistyy uusiksi kaksikielisiksi kunniksi. Kuntien yhdistymisen ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan (PeVM 10/1998 vp) pidä vaikuttaa kunnan kielelliseen asemaan eikä sen pidä heikentää kunnan asukkaiden mahdollisuuksia tulla toimeen omalla äidinkielellään. Lisäksi on kuntajako muutettaessa otettava huomioon ne vaatimukset jotka johtuvat perustuslain 122 ja 17 §:stä kun sovelletaan kuntajakolain 4 §:n 4 momenttia kielellisten oikeuksien turvaamisesta (PeVL 33/2009 vp). Näiden periaatteiden konkreettinen soveltaminen tapahtuu yhdistyvien kuntien välisten neuvottelujen jälkeen syntyvässä kuntaliitosesityksessä tai mahdollisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä ja valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksessä. Kuntarakennelakiehdotus sisältää kaksi tähän liittyvää säännöstä, ensinnäkin muutoksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on arvioitava kuntajaon muutosta selvitettyä ja siitä päätettäessä ja toiseksi kuntien yhdistymissopimukseen on kirjattava periaatteet siitä, kuinka kielelliset oikeudet turvataan sellaisissa uusissa kunnissa, jotka tulevat kaksikieliseksi.

Perustuslakivaliokunnan periaatteiden käytännön toteuttamiseksi kielilakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistavat kuntien yhdistymisen ilman että liitos vaikuttaa kielteisesti kunnan kielelliseen asemaan tai että uuden kunnan kielellisen vähemmistön asema jää heikommaksi kuin mikä sen asema oli vanhassa kunnassa. Ehdotetut muutokset tukevat hallituksen tavoitetta toteuttaa kuntarakenneuudistus perustuslain 122 §:n tarkoittamalla tavalla samalla kun ne edistävät perustuslain 14 §:ään sisältyviä osallistumisoikeuksia ja perustuslain 17 §:ään sisältyviä kielellisiä oikeuksia.

Kielilaissa mahdollistettaisiin yksikielisen kunnan ja kaksikielisen kunnan välinen liittyminen sellaiseksi uudeksi kaksikieliseksi kunnaksi, joka muutoin pitäisi määrätä yksikieliseksi sen takia, että laissa säädetyt raja-arvot (8 % tai 3000 asukasta) alittuvat. Ehdotettu muutos vertautuu yksikielisen kunnan vapaaehtoiseen kaksikielisyysyteen, sillä yhdistyvien kuntien valtuustot tekisivät asiasta itsehallintonsa puitteissa päätöksen ja esityksen, mutta ratkaisu ei kuitenkaan olisi sidottu kymmenen vuoden määräaikaan kerrallaan, kuten vapaaehtoisen kaksikielisyysyden kohdalla, vaan olisi luonteeltaan pysyvä.

Laissa täsmennettäisiin valtion velvollisuutta lähettää kirjelmänsä kaksikieliselle kunnalle kummallakin kielellä. Kirjelmät on jo tällä hetkellä lähetettävä yksikielisille kunnille kyseessä olevan kunnan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Järjestely tukisi kaksikielisiä kuntia kielilain mukaisten velvoitteiden toteuttamisessa kunnan vähemmistökielisiin luottamushenkilöihin ja asukkaisiin nähden. Lisäksi laissa korostettaisiin tarvetta laatia myös muiden kaksikielisten kuntien kunnallisten luottamuselinten kuin valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat kunnan molemmilla kielillä. Näin toimitaan jo useissa kaksikielisissä kunnissa.

Uuden kaksikielisen kunnan siirtymistä kielilain edellyttämään kahden kielen järjestelmään helpotettaisiin, kun on kyse erilaisten kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle tarkoitettujen opasteiden asettamisesta aikaisemmalla yksikielisellä alueella. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ei varsinaista siirtymäaika ole, vaan uuden kaksikielisen kunnan edellytetään täyttävän kielilain mukaiset velvoitteensa silloin, kun kuntajaon muutos tulee voimaan. Siirtymäaika laskettaisiin kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Tämän lisäksi ehdotetaan, että kunnan asettamien kadun- ja tiennimikylttien kohdalla velvollisuus ei olisi samalla tavalla tiukka kuin muiden kylttien ja opasteiden kohdalla.

2 Lakiluonnokset

Muutokset voimassa olevaan kuntajakolakiin merkitty alleviivauksella:

Kuntarakennelaki

1 luku Yleiset säännökset

1 § Kuntajako

Asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö, jäljempänä ministeriö.

2 § Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.

3 § Määritelmät

Tässä laissa kuntajaon muuttamisella tarkoitetaan kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan kuntajaon muuttamista, jossa:

- 1) yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan;
- 2) kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta; tai
- 3) kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

Kuntien yhdistymisen tuloksena syntynyttä kuntaa kutsutaan tässä laissa uudeksi kunnaksi.

Kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan tarkoitetaan kuntajaon muuttamista, jossa kuntien lukumäärä ei muutu.

4 § Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä mainittuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai

4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jolle valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättää. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Edellä 1 momentissa alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta.

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

1 a luku Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen (määräaikaaisesti voimassa olevat säännökset)

4 a § Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Tässä luvussa säädetään kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosina 2013 - 2016. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvästä taloudellisesta tuesta kunnille säädetään 9 luvussa.

Kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

4 b § Selvitysvelvollisuus

Kunnan tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä 4 c- 4 e §:n selvityserusteiden mukaisesti.

Vaikka kunnalla ei olisi 1 momentin mukaan velvollisuutta selvittää kuntien yhdistymistä, sen tulee osallistua yhdistymisselvitykseen, jos alueella ei muuten ole saavutettavissa 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Jos selvitysalueiden ulkopuolelle on jäämässä kunta, joka muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden viereisen kunnan kanssa, on näiden kuntien selvittävä yhdessä kuntien yhdistymistä.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Muita kuin yksikielisiä kuntia sekä saamelaiden kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

4 c § Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

- 1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon;
- 2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta; sekä
- 3) perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50 (palveluperuste).

4 d § Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehtoisista selvityksiperusteista valitseman perusteen:

- 1) kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (työpaikkaomavaraisuusperuste); tai
- 2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (työssäkäyntiperuste).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, jos kunnan tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan (yhdyskuntarakenneperuste).

Työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakenneperusteen perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Helsingin metropolialueen kuntien¹ tulee 1 - 3 momentissa säädetyn sijasta selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntiin ei sovelleta 4 f §:ää selvitysalueesta poikkeamisesta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa.

¹ Kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella.

4 e § Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä (talousperuste):

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;
- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täytyy neljä; tai
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

4 f § Selvitysalueesta poikkeaminen

Edellä 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen selvityisperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella, seuraavilla perusteilla:

- 1) selvityisperusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus;
- 2) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista;
- 3) poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; tai
- 4) poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

4 g § Selvitysten määräaika ja seuranta

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymiselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

4 h § Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Ministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voidaan tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Päätös voidaan tehdä ministeriön aloitteesta vain, jos kuntien hakemukset poikkeavat toisistaan, tai osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole hakenut poikkeusta.

Ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä tarkoitettusta palveluperusteesta 4 f §:ssä tarkoitetuilla perusteilla.

Jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettusta selvitysalueesta, ministeriö voi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettun erityisen kuntajakoselvityksen. Erityisessä kuntajakoselvityksessä voidaan selvittää vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia.

Ministeriön tulee ennen 2 momentissa tarkoitettun päätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koski.

Edellä 2 momentissa tarkoitettusta ministeriön päätöksestä voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

4 i § Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Ministeriö voi, sen ohella mitä 4 h §:n 3 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetyt edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt tämän lain 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä.

4 J § Henkilöstön asema uudistuksessa

Edellä 4 b §:ssä tarkoitettun yhdistymisselvityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään 7 ja 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

2 luku Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

5 § Yhdistymisen vireillepano

Esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.

Ministeriö voi panna kuntien yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettun erityisen kuntajakoselvityksen.

Ministeriö määrää ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaisi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle.

6 § Yhdistymisesityksen sisältö

Kuntien esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen on liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä niihin liittyvine asiakirjoineen sekä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus.

Esityksestä tai siihen liitetyistä asiakirjoista on ilmentävä, millä tavoin kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, on varattu 7 §:n mukaisesti mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi esityksen valmistelussa.

Kunnan alueen jakamista koskevaan esitykseen on liitettävä kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunto. Kiinteistörekisterin pitäjän lausuntoon on liitettävä luettelo kuhunkin kuntaan siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan

sijainniksi. Maistraatin lausunnosta on käytävä ilmi kuhunkin kuntaan siirrettävien alueiden asukasmäärä ja kielisuhteet.

7 § Yhdistymisesityksen valmistelu kunnassa

Yhdistymisesityksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalain (365/1995) 4 luvussa ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus, säädetään hallintolain (434/2003) 41 §:ssä.

Kunnanhallituksen on lisäksi varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle.

Yhdistymisesityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

8 § Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

- 1) kuntajaon muuttamisen 3 §:n 2 momentissa säädetystä toteuttamistavasta ja ajankohdasta;
- 2) uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista;
- 3) uuden kunnan nimestä;
- 4) 10 §:ssä tarkoitetun yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken;
- 5) yhdistymishallituksen toimivallasta;
- 6) yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä;
- 7) yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa;
- 8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista;
- 9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista;
- 10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; sekä
- 11) periaatteista, joiden mukaan 41 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 5 momentissa säädettyyn tarkoitukseen.

Jos yhdistyminen koskee muita kuin yksikielisiä kuntia, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa uuden kunnan valtuuston muodostamisesta siten kuin 24 §:ssä säädetään. Jos uudessa kunnassa on 25 §:n mukaisesti tarkoitus valita valtuutettuja enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään, kuntien on sovittava siitä yhdistymissopimuksessa.

Jos kuntien yhdistyessä uudelle kunnalle aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin kunnan nimenä, nimestä on ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Lausunto on liitettävä yhdistymissopimukseen.

Yhdistymissopimuksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

9 § Yhdistymissopimuksen voimassaolo ja muuttaminen

Yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.

Yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

10 § Yhdistymishallitus

Yhdistyvien kuntien valtuustot valitsevat yhdistymishallituksen yhdistymissopimuksessa sovitulla tavalla. Yhdistymishallitus vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta.

Yhdistymishallituksen toimikausi alkaa, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat kuntien yhdistymisesitystä koskevan päätöksen jälkeen valinneet yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet. Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Yhdistymishallituksen toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Mikäli valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta 18 §:n 2 momentin nojalla, on kuntien valittava yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet viipymättä valtioneuvoston päätöksen jälkeen.

Yhdistymishallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

3 luku Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

11 § Vireillepano

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen tai ministeriö. Kunnan tai kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.

Kunnan jäsen toimittaa esityksensä oman kuntansa kunnanhallitukselle, jonka on hankittava esityksestä kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Lausunnot tulee ilmetä kunnan kanta kuntajaon muuttamiseen perusteluineen. Kunnanhallituksen on toimitettava esitys ja kuntien lausunnot ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa esityksen vastaanottamisesta. Jos kunnan jäsenen esitys on

olennaisilta osiltaan samanlainen kuin äskettäin kunnissa käsitelty esitys, voi kunnanhallitus toimittaa esityksen suoraan ministeriölle ilman muiden muutoksen kohteena olevien kuntien lausuntoja.

Ministeriö voi panna vireille kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan määräämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen.

12 § Kuntien yhteisen esityksen sisältö ja valmistelu

Muutoksen kohteena olevien kuntien yhteisessä esityksessä kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Kuntien on liitettävä esitykseensä kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot. Kiinteistörekisterin pitäjän lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi. Maistraatin lausunnosta on käytävä ilmi siirrettäväksi esitetyn kunnan osan asukasmäärä ja kielisuhteet.

Esityksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalain 4 luvussa ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan voi olla huomattava vaikutus, säädetään hallintolain 41 §:ssä.

Kunnanhallituksen on varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee valtuustolle ehdotuksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan.

Esityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa säädetään.

13 § Kunnan tai kunnan jäsenen esityksen sisältö

Yksittäisen kunnan ja kunnan jäsenen esityksessä kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen ja 19 §:n 2 momentissa säädetty päätöksenteon edellytykset täyttyvät.

Kunnan esityksestä tulee ilmetä, miten asiaa on valmisteltu muiden muutoksen kohteena olevien kuntien kanssa. Esitykseen tulee liittää muiden kuntien valtuustojen lausunnot.

Esityksessä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava kyseessä olevat alueet.

14 § Kunnan tai kunnan jäsenen esityksen valmisteleva käsittely

Ministeriö määrää yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmisteleavasta käsittelystä, jollei se hylkää esitystä 21 §:n 3 momentin perusteella heti. Ministeriö voi perustellusta syystä myös lykätä valmistelevan käsittelyn aloittamista.

Ministeriön on hankittava esityksestä asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunto. Kiinteistörekisterin pitäjän lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi. Maistraatin lausunnosta on käytävä ilmi siirrettäväksi esitetyn kunnan osan asukasmäärä ja kielisuhteet.

Ministeriön on määrättävä, että muutoksen kohteena olevat kunnat varaavat asukkailleen ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautus esityksestä. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Huomautus on toimitettava sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukas huomautuksen tekijä on tai johon nähden huomautuksen tekijä katsoo muuten olevansa asianosainen.

Muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen on annettava esityksestä ja sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa. Kunnan lausunto ja huomautukset on toimitettava asetetussa määräajassa ministeriölle.

4 luku Erityinen kuntajakoselvitys

15 § Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän.

Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi:

- 1) ministeriön aloitteesta;
- 2) kunnan esityksestä; tai
- 3) jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa, jäljempänä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

16 § Erityisen kuntajakoselvityksen toimittaminen

Kuntien on osallistuttava erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun siten kuin kuntien yhteisen esityksen valmistelusta 2 ja 3 luvussa säädetään. Jos erityinen selvitys koskee kunnan osan liittämistä toiseen kuntaan, selvittäjän on tarvittaessa laadittava myös erillinen ehdotus 37 §:ssä tarkoitetusta kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä.

Jos kuntajakoselvittäjä katsoo selvityksen perusteella kuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, hänen on tehtävä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta. Selvittäjän ehdotuksen sisällöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä 6 ja 12 §:ssä säädetään kuntien yhteisestä esityksestä.

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Jos yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot. Samalla selvittäjä voi esittää ministeriölle kuntalain 30 §:ssä tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntien yhdistymistä koskevasta ehdotuksestaan.

Jos selvittäjä ehdottaa kansanäänestyksen toimittamista, ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joissa valtuustot eivät hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä.

Selvityksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

16 a § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva selvitys

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä voi koskea

- 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;
- 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; tai
- 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa mainitun lisäksi selvittäjän ehdotus voi koskea kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

17 § Kuntajakoselvittäjän asema

Kuntajakoselvittäjä voidaan ottaa virkasuhteeseen. Kuntajakoselvittäjään, jota ei ole otettu virkasuhteeseen, sovelletaan tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta.

Kuntajakoselvittäjällä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevat tiedot sekä muuta apua.

Tehtävään määrättävällä henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus.

Erityisen kuntajakoselvityksen tekemisestä maksettavan korvauksen perusteista määrää ministeriö.

5 luku Kuntajaon muuttamisesta päättäminen

18 § Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin (poist.) 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitetusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

19 § Päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää, jos minkään muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei vastusta muutosta.

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos:

1) muutos 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; tai

2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

20 § Kuntajaon muuttamisen vaikutukset muihin aluejakoihin

Ennen kuin kuntajaon muuttamisesta päätetään, ministeriön on selvitettävä, miten muutos vaikuttaa valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

21 § Toimivallan jako valtioneuvoston ja ministeriön välillä

Valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä.

Ministeriö voi päättää kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, tai hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

Ministeriö voi heti hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos se katsoo, ettei kuntajaon muuttamiselle ole riittäviä edellytyksiä. Muutoin ministeriö määrää esityksen valmistelevasta käsittelystä 14 §:n mukaisesti.

22 § Päätös kuntajaon muuttamisesta

Päätös kuntajaon muuttamisesta on tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta.

Päätös kuntajaon muuttamisesta on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi muutoksen kohteena olevassa kunnassa siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Päätös kunnan jäsenen esittämän kuntajaon muutoksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on annettava erikseen tiedoksi esityksen tekijälle.

6 luku Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen

23 § Kuntajaon muutoksen huomioon ottaminen vaaleissa

Jos kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan kunnallisvaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa kunnissa uutta kuntajakoa noudattaen.

Kuntien yhdistyessä uuden kunnan yhdistymishallitus päättää äänestysaluejaosta sekä asettaa keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnat ja vaalitoimikunnat.

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, kunnan osan vastaanottavan kunnan valtuuston on valittava siirrettävältä alueelta kunnan keskusvaalilautakuntaan vaalilain (714/1998) mukaan kuuluvien jäsenten lisäksi yksi tai useampia jäseniä ja varajäseniä, jos siirrettävän alueen asukasluvun suhde kunnan asukaslukuun tätä edellyttää.

Jos kunnassa muodostetaan kunnan osan siirtämisen johdosta uusi äänestysalue, joka käsittää kuntaan siirrettävää aluetta, kyseisen kunnan kunnanhallituksen on valittava äänestysalueen vaalilautakuntaan lisäjäseniä siten kuin 3 momentissa säädetään.

24 § Valtuuston muodostaminen kesken vaalikauden

Jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, muutoksen kohteena olevissa kunnissa toimitetaan voimaantuloa edeltävänä vuonna uudet kunnallisvaalit. Kunnat voivat yhdistymissopimuksessa sopia vaalien toimittamisesta vaalilain 144 §:ssä säädettyä ajankohtaa aikaisemmin. Vaaleja ei voida toimittaa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä. Kuntien on ilmoitettava vaalien ajankohdasta oikeusministeriölle viipymättä valtioneuvoston tehtyä päätöksen. Vaaleissa noudatetaan soveltuvin osin, mitä varsinaisista kunnallisvaaleista säädetään. Valtuutettujen toimikausi kestää kunnallisen vaalikauden loppuun.

Yhdistyvät kunnat voivat 1 momentin estämättä sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Yhdistyvät kunnat voivat 1 momentin estämättä myös sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistyvät osittain uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Tällöin yhdistyvien kuntien valtuustot päättävät, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon. Uuden kunnan valtuustoon tulee kuitenkin aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Kustakin kunnasta valtuustoon tulevat valtuutetut ja varavaltuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

25 § Valtuutettujen lukumäärä

Yhdistyvät kunnat voivat yhdistymissopimuksessa sopia, että valtuutettuja valitaan uudessa kunnassa enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Sopimus voi tältä osin olla voimassa ensimmäisen kokonaisen kunnallisvaalikauden loppuun. Kuntien on ilmoitettava valtuutettujen määrä oikeusministeriölle.

26 § Valmistavat toimenpiteet

Rekisterihallinnon viranomaisten ja vaaliviranomaisten on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta 23 ja 24 §:ssä tarkoitettut vaalit voidaan toimittaa, sekä annettava toisilleen siinä tarkoituksessa virka-apua.

27 § Valtuuston toiminnan aloittaminen

Uuden kunnan kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen valtuuston on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi. Jos yhdistyvät kunnat ovat sopineet valtuuston muodostamisesta 24 §:n 2 tai 3 momentin mukaisesti, valtuuston toimikausi alkaa valtioneuvoston päätettyä kuntajaon muuttamisesta.

Iältään vanhin valtuutettu antaa kokouskutsun valtuuston ensimmäiseen kokoukseen ja johtaa siinä puhetta, kunnes valtuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat on valittu.

Valtuustolla on oikeus antaa väliaikaisia määräyksiä asioista, jotka voimaan tullakseen edellyttävät valtion viranomaisen päätöstä. Määräykset ovat voimassa siihen saakka, kun pysyvä määräys on annettu.

28 § Muiden luottamushenkilöiden toimikausi ja viranhaltijoiden viranhoidon alkaminen

Yhdistyvien kuntien luottamushenkilöiden toimet päättyvät kuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Uuden kunnan kunnanhallituksen toimikausi alkaa heti, kun uusi valtuusto on sen valinnut.

Muut uuden kunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat ryhtyvät hoitamaan toimiaan uuden valtuuston päättämästä ajankohdasta, kuitenkin viimeistään kuntajaon muutoksen tullessa voimaan.

Uuden kunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat tarkastavat lakkaavien kuntien tarkastuslautakuntien ja tilintarkastajien valmistelun pohjalta lakkaavien kuntien hallinnon ja talouden kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävältä vuodelta siten kuin kuntalain 9 luvussa säädetään. Tarkastus koskee myös kuntajaon muutoksen valmistelua.

29 § Henkilöstön asema

Kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirryy 3 §:ssä tarkoitetun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

30 § Kunnanjohtaja

Jos yhdistyvän kunnan kunnanjohtaja ei siirry uuden kunnan kunnanjohtajaksi, hänet siirretään soveltuvaan uuden kunnan virkaan tai työsopimussuhteeseen. Kunnanjohtajan asemasta ja oikeuksista on muutoin voimassa, mitä 29 §:ssä säädetään.

7 luku Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset

31 § Yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivalta

Kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomaisen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomaisen saa

päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

32 § Toimivallan jako kunnan osan luovuttavan ja vastaanottavan kunnan viranomaisen välillä

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen tekemisen jälkeen kunnan osan luovuttavan kunnan viranomainen saa ilman kunnan osan vastaanottavan kunnan viranomaisen suostumusta päättää ainoastaan sellaisista asioista, joilla ei ole merkittäviä vastaanottavaa kuntaa sitovia vaikutuksia.

Kunnan osan luovuttavan kunnan viranomainen saa kuitenkin ilman kunnan osan vastaanottavan kunnan viranomaisen suostumusta päättää asioista, joilla olisi merkittäviä vastaanottavaa kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.

Vastaanottavan kunnan viranomainen voi ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa ryhtyä muutoksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

33 § Kunnalliset maksut ja säännöt

Kunnalliset maksut on yhtenäistettävä koko uuden kunnan alueella tai kunnassa ja siihen siirrettävällä alueella kuntajaon muutoksen voimaantulosta, jollei mainitusta ajankohdasta ole lakiin perustuvaa syytä poiketa.

Lain nojalla annetut kunnalliset säännöt on tarkistettava uutta kuntajakoa vastaaviksi viipymättä, kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Ennen tarkistamista säännöt ovat soveltuvien osin voimassa vanhan kuntajaon mukaisina.

34 § Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikka

Jos rekisteriin merkityn yhtiön, yhdistyksen, osuuskunnan tai muun yhteisön, toiminimen tai säätiön yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä määrättyä kotipaikkana oleva kunta lakkaa, uusi kunta tulee kuntajaon muutoksen voimaan tullessa yhteisön tai säätiön kotipaikaksi.

Jos kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken, yhteisön tai säätiön kotipaikaksi tulee se kunta, johon yhdistetään lakkaavan kunnan hallintokeskus.

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

35 § Muutokset oikeudelliseen ja hallinnolliseen jaotukseen

Jos kunta tai kuntia yhdistyy olemassa olevaan kuntaan, kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken tai kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, aiheuttaa päätös kuntajaon muuttamisesta, jollei erikseen toisin päätetä, vastaavat muutokset oikeudellisessa ja hallinnollisessa jaotuksessa samasta ajankohdasta. Kuntien yhdistyessä perustamalla uusi kunta valtioneuvosto päättää, mihin tuomiopiireihin ja hallintoalueisiin uusi kunta kuuluu.

8 luku Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys

36 § Omaisuuden ja velkojen siirtyminen kunnan lakatessa

Kuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan kunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle kunnalle.

Jos lakkaavan kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken, omaisuuden jakamisesta on soveltavin osin voimassa, mitä 16 §:n 1 momentissa ja tässä luvussa säädetään taloudellisesta selvityksestä.

37 § Taloudellisen selvityksen toimittaminen

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, muutoksen kohteena olevien 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 sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee kunnan palvelujen järjestämistä kyseisellä alueella asuville henkilöille, siirtyy sille kunnalle, johon alue siirretään.

Kunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle kunnalle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon kunnille muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin kunnat sopivat.

Muu muutoksen kohteena olevan kunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle kunnalle vain, jos kunnat niin sopivat.

Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien kuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle kunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

38 § Välitysmenettely

Jos muutoksen kohteena olevat kunnat eivät pääse yksimielisyyteen taloudellisesta selvityksestä tai kuntajakoselvittäjän 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua sitä koskevasta ehdotuksesta, asia ratkaistaan kunnan vaatimuksesta tämän pykälän mukaisessa välitysmenettelyssä.

Kunnat nimeävät yhden tai useamman välittäjän toimittamaan taloudellisen selvityksen. Jos kunnat eivät pääse yksimielisyyteen välittäjistä, kukin kunta nimeää yhden välittäjän ja välittäjät yhdessä nimeävät puolueettomana puheenjohtajana 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, vahingonkorvausvastuusta, oikeudesta saada tietoja sekä kelpoisuudesta.

Edellä 37 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi välittäjät voivat ottaa selvityksessä huomioon sellaisia kuntajaon muutoksesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, jotka katsotaan kuntien talouden ja tasapuolisen kohtelun kannalta kohtuullisiksi.

Kunnat vastaavat välitysmenettelyn kustannuksista yhteisvastuullisesti. Välittäjille maksettavan korvauksen on ottaen huomioon tehtävän vaatima aika, asian vaikeus ja muut asiaan vaikuttavat seikat oltava kohtuullinen.

Välittäjien on tehtävä taloudellisesta selvityksestä päätös. Päätös on annettava kunnille tiedoksi hallintolain 59 tai 60 §:n mukaisesti.

Kunnat voivat hakea välittäjien taloudellista selvitystä koskevaan päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

39 § Sopimusta koskevan riidan ratkaiseminen

Jos muutoksen kohteena olevat kunnat ovat erimielisiä taloudellista selvitystä koskevan sopimuksen tulkinnasta, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

40 § Omaisuuden saanto

Taloudelliseen selvitykseen sisältyvä määräys omaisuuden osoittamisesta kunnalle vastaa omaisuuden saantokirjaa.

9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

40 a § Yhdistymiselvityksen kustannukset

Kunnalle voidaan maksaa avustusta 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen perusteiden osoittamalla, tai 4 h §:n 2 momentissa tarkoitettun ministeriön päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymiselvityksen kustannuksiin.

Kunnalle voidaan maksaa avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymiselvitykseen osallistuu 4 e §:ssä tarkoitettun talousperusteen täyttävä kunta.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättää ministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

41 § Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta. Yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on, että kuntien yhdistyminen koskee

- 1) 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettut selvitysalueita koskevat edellytykset täyttävää aluetta tai vähintään aluetta, johon sisältyy 4 d §:ssä tarkoitettu työssäkäyntialueen keskuskunta;
- 2) 4 h §:ssä tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvityksen perusteella edellä mainituista edellytyksistä poikkeavaa aluetta; tai
- 3) yhdistymisessä on mukana 4 e §:n 1 kohdassa tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Lisäksi edellytyksenä on, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitettun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta. Lisäosaa maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitettun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuun tarkoitukseen. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 4 momentissa säädetään.

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

42 § Yhdistymisavustuksen perusosa

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Asukasmäärä	alle 20 000	20 000 – 50 000	50 000 – 80 000	yli 80 000
Kuntien lkm				
2	2 000 000	3 000 000	3 500 000	4 000 000
3 – 4	3 000 000	4 500 000	5 000 000	6 000 000
5 – 6	4 000 000	5 500 000	6 500 000	8 000 000
yli 6	5 000 000	7 000 000	8 000 000	10 000 000

43 § Yhdistymisavustuksen lisäosa

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

44 § Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014-2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Ministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei makseta yhdistymisavustusta, ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

10 luku Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde

45 § Kameraalisen jaotuksen sopeuttaminen kuntajakoon

Kiinteistörekisterin pitäjän on huolehdittava kuntajaon muuttamista tai kuntien välisen rajan sijaintia koskevan päätöksen mukaisten muutosten tekemisestä kiinteistörekisterin mukaiseen kuntajakoon (*kameraalinen jaotus*).

46 § Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen kiinteistötoimituksessa

Jos kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat kiinteistötoimituksen vuoksi muodostumassa toisistaan poikkeaviksi, päättävät toimitusmiehet hallinnollisen kuntajaotuksen ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistämistä.

Hallinnollista kuntarajaa voidaan muuttaa kiinteistötoimituksessa, jos:

- 1) kunnasta yhteen tai useampaan kuntaan samassa maanmittaustoimituksessa siirtyvien alueiden pinta-ala on enintään 50 hehtaaria; ja
- 2) siirtyvällä alueella ei ole muita rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia kuin asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevia yksittäisiä loma-asuntoja tai maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisia talousrakennuksia.

Kunta on asianosainen kiinteistötoimituksessa, jossa hallinnollinen kuntaraja muuttuu.

Toimitusmiesten kuntarajan muuttamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja ja kunta, jota hallinnollisen kuntarajan muuttaminen koskee. Muutosta haetaan maa- ja metsätalousministeriöltä. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995) säädetään.

47 § Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen yhtenäistäminen muissa tapauksissa

Jos kuntajako ja kameraalinen jaotus ovat kiinteistötoimituksen vuoksi tai muuten muusta kuin kuntajaon muuttamista tai rajan sijaintia koskevasta päätöksestä johtuen muodostuneet toisistaan poikkeaviksi, kiinteistörekisterin pitäjä voi:

- 1) päättää kameraalisen jaotuksen muuttamisesta kuntajaon mukaiseksi;
- 2) päättää kuntarajan muuttamisesta kameraalisen jaotuksen mukaiseksi, jos kameraalisen jaotuksen muuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista ja 46 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetty edellytykset täyttyvät; tai
- 3) tehdä ministeriölle esityksen kuntajaon muuttamisesta, jos kameraalisen jaotuksen muuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista ja 46 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetty edellytykset eivät täyty.

Kiinteistörekisterin pitäjän päätökseen saa hakea muutosta rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja ja kunta, jota hallinnollisen kuntarajan muuttaminen koskee. Muutosta haetaan maa- ja metsätalousministeriöltä. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa säädetään.

48 § Siirtyvän alueen muodostaminen omaksi kiinteistöksi

Jos osa kiinteistöstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se muodostetaan lohkomalla kiinteistöksi vastaanottavaan kuntaan (*kameraalinen lohkominen*). Jos osa muusta rekisteriyksiköstä on siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se muodostetaan uudeksi rekisteriyksiköksi.

49 § Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä 46 ja 47 §:ssä tarkoitettua kuntajaon tai kameraalisen jaotuksen muuttamisesta ja 48 §:ssä tarkoitettua siirrettävän rekisteriyksikön osan muodostamisesta uudeksi rekisteriyksiköksi voidaan antaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

50 § Kuntarajan käyminen

Jos kuntarajan paikan määrittäminen ja maastoon merkitseminen tulee tarpeelliseksi kuntien välisen rajan määrittämisen vuoksi, maanmittaustoimiston on huolehdittava toimituksesta (*kuntarajan käyminen*) rajaa koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Jos 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 käymisen. Toimituksessa noudatetaan soveltuvilta osin, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa ja sen nojalla säädetään kiinteistönmäärityksenä tapahtuvasta rajankäynnistä sekä rekisteriyksikön rajan määrittämisestä ja maastoon merkitsemisestä.

Kuntarajan käymistä koskevassa toimituksessa ovat asianosaisia myös muutoksen kohteena olevat kunnat.

51 § Maanmittauslaitokselle aiheutuvat kustannukset

Tässä laissa maanmittauslaitokselle säädettyistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

11 luku Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset

52 § Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä

Valtuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Jos valitus koskee 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, päätös voidaan kumota vain, jos kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin mainittuja edellytyksiä. Valitus käsitellään hallintotuomioistuimessa kiireellisenä.

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 § Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

54 § 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 päätös on kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai tämän lain 31 taikka 32 §:n vastainen.

Valitusoikeus on myös 10 §:ssä tarkoitettulla yhdistymishallituksella.

55 § Muutoksenhakukiellot

Kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymisestä ei saa hakea muutosta.

Edellä 15 §:ssä tarkoitettuun ministeriön päätökseen, joka koskee erityisen kuntajakoselvityksen määräämistä, ei saa erikseen hakea muutosta.

56 § Oikaisunluonteinen korjaus

Sen lisäksi, mitä hallintolain 8 luvussa säädetään päätöksessä olevan virheen korjaamisesta, ministeriö voi tehdä oikaisunluonteisia korjauksia tämän lain nojalla annettuun päätökseen kuntajaon muuttamisesta.

12 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

57§ Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran sellaisiin kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan vuoden 2011 alussa.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

58 § Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan 19 päivänä joulukuuta 1997 annettu kuntajakolaki (1196/1997) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen kuntajakolakiin, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

59 § Yhdistymisavustusten rahoitus

Jos 41 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavustusta, tai ennen vuotta 2014 voimaan tulleen kuntien yhdistymisen perusteella maksettavaa yhdistymisavustusta maksetaan vuosina 2012–2015 ja 2016–2019 kumpanakin yhteensä enemmän kuin 200 miljoona euroa, vähennetään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

60 § Siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kuntajakolakia voidaan soveltaa kuntajaon muutosesityksiin, jotka on toimitettu ministeriölle vuoden 2010 maaliskuun loppuun mennessä.

Jos vuoden 2014 alusta tai sen jälkeen voimaan tuleva kuntajaon muutos koskee kuntaa, jolle maksetaan yhdistymisavustusta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, maksussa olevan avustuksen maksaminen lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja uusi avustus maksetaan tämän lain mukaisesti.

Jos kuntien yhdistyminen on tullut voimaan ennen vuotta 2014, valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Lain 1 a luku on voimassa vuoden 2016 loppuun.

Muutokset voimassa olevaan kielilakiin merkitty alleviivauksella:

Kielilaki (5, 27, 29 ja 33 §)

5 § Kielellinen jaotus

Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia.

Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kunnan valtuuston esityksestä valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kunta kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen.

Jos kuntajako muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen.

27 § Viranomaisten kirjeenvaihto

Valtion viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa käytetään suomen kieltä, jollei vastaanottava tai lähettävä viranomainen ole yksikielisesti ruotsinkielinen tai jollei muusta syystä ole tarkoituksenmukaisempaa käyttää ruotsin kieltä tai muuta kieltä.

Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta, jollei 3 momentista muuta johdu (poist.). Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

Pyytäessään ja antaessaan lausunnon asiassa, jossa annetaan toimituskirja tai muu asianosaiselle annettava asiakirja, valtion ja kunnan viranomaisen on käytettävä asian käsittelykieltä. Yksikielinen viranomainen saa kuitenkin antaa lausuntonsa omalla kielellään. Asiaa käsittelevän viranomaisen on tällöin asianosaisen pyynnöstä annettava lausunnosta maksuton virallinen käännös.

29 § Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja johtosäännöt

Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kuntalaisten tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Kaksikielisen kunnan johtosäännöt ja vastaavat säännöt on annettava suomen ja ruotsin kielellä.

33 § Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne

Viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä. Jos uusi kunta tulee kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, voidaan kuitenkin kunnan sillä alueella, joka aikaisemmin oli yksikielinen, edelleen käyttää ainoastaan yksikielisiä kadun- ja tiennimien kilpiä.

Teiden ja katujen liikennemerkkien sekä muiden liikenteen ohjauslaitteiden kielistä säädetään tarkemmin tieliikennelainsäädännössä.

Viranomaisten asettamissa kilvissä käytettävistä paikannimistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista on hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Julkisessa liikenteessä matkustajille suunnatuissa kilvissä ja tiedotteissa käytettävistä kielistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kunnassa, joka on tullut tämän lain voimaan tulemisen jälkeen kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, on viranomaisten 33 §:n 1 momentissa tarkoitetut muut kuin kadun- ja tiennimiä koskevat kilvet ja opasteet muutettava kaksikielisiksi viimeistään kahden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien. Tieliikennelainsäädännössä tarkoitettujen liikennemerkkien ja ohjauslaitteiden tekstit on muutettava kaksikielisiksi viimeistään viiden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien.

Maanmittauslaitos ylläpitää 1. tammikuuta 2013 voimassa olleita kuntarajoja koskevaa kartastoa 33 §:n 1 momentissa tarkoitetun vanhan kunnan rajan määrittelemiseksi.

3 Yksityiskohtaiset perustelut

Kuntarakennelaki

2 §. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet. Voimassa olevan kuntajakolain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Pykälässä mainittaisiin palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen edellytysten ohella myös edellytykset riittävään omaan palvelutuotantoon. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämistä ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Riittävän oman palvelutuotannon edellytyksellä pyritään siihen, että kunnalla olisi lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa kyky vastata itse myös palvelujen tuottamisesta. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kunnalla tulisi olla kyky toimia eheän ja vahvan palvelukokonaisuuden vastuuorganisaationa. Riittävän vahva ja itsenäinen kunta kykenee myös hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Kunnalla tulisi olla myös edellytykset järjestää ja tuottaa hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtäväkenttää.

Edellä mainittujen lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittaisiin sellainen kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on demokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen. Riittävän vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostamisella vahvistettaisiin demokraattisen päätöksenteon asemaa ja liikkumavaraa kunnassa. Kuntauudistukseen liittyvän kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen ja muotoutuva uusi kuntarakenne huomioon ottaen arvioidaan ja mahdollistetaan esimerkiksi kunnanosahallintoratkaisut.

4 §. Kuntajaon muuttamisen edellytykset. Pykälässä säädetään kuntajaon muuttamisen oikeudellisista edellytyksistä, joiden tulee täytyä yksittäisessä kuntajaon muuttamisesta koskevassa tilanteessa. Edellytykset koskevat sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Pykälän 1 momentissa säädetään neljästä vaihtoehtoisesta edellytyksestä, joista ainakin yhden tulee täytyä, jotta kuntajaon muutos voidaan tehdä. Momentin 1 kohdan mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä. Säännökseen lisättäisiin kunnan edellytykset vastata palvelujen tuottamisesta, joka siten voisi myös olla perusteena muuttaa kuntajakoa. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisesti kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämistä ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Palvelujen tuottamisen osalta ei siten edellytettäisi, että kunta vastaisi kaikkien järjestämiensä palvelujen tuotannosta. Kuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos joltakin osin parantaa kunnan edellytyksiä vastata palvelujen tuotannosta. Momentin 2-4 kohtien mukaisesti muut kuntajaon muuttamisen edellytykset koskevat alueen asukkaiden elinolosuhteiden, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen liittyviä tekijöitä. Edellytysten täyttymistä arvioivat ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat kunnat.

Kuntajaon muuttamiseksi edellytettäisiin lisäksi kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, että muutos edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Kuntajaon muuttamisen edellytysten kytkeminen kuntajaon kehittämisen tavoitteisiin merkitsisi, että myös kuntien kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa tulisi antaa nykyistä enemmän painoarvoa muun muassa sille, miten kuntajaon muutos vaikuttaisi alueen kokonaisuuteen. Uusien kuntien tulee täyttää kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että kuntien yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että uusien kuntien tulisi olla muun muassa elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivia. Laissa säädettyt selvityspäätökset ohjaavat näiden tavoitteiden tulkintaa.

Pykälän 4 momentissa säädetään velvollisuudesta huolehtia kuntajakoa muutettaessa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi momentissa säädetään saamelaiden kielellisten ja kulttuurillisten oikeuksien sekä saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon turvaamisesta.

Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä tuotaisiin esille pyrkimys kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, jolloin säännös vastaisi perustuslaissa säädettyä. Säännöksen merkitys kasvaa kuntarakennemuutoksen myötä, sillä siinä asetetaan reunaehdot uusien kuntien muodostamiselle. Kuntajaon muutos ei siten voisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kuntarakennelakiesitykseen liitettäisiin esitys kielilain muuttamisesta tarvittavilta osin. Mikäli uudistus muutoin johtaisi merkittäviin muutoksiin saamelaiden kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin tai kulttuuri-itsehallintoon, tulisi jatkossa todennäköisesti tarvittavilta osin muuttaa myös saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä.

1 a luku. Kuntarakennemuutoksen toteuttaminen

4 a §. Kuntarakennemuutoksen tavoite. Pykälän 1 momentin mukaan luku sisältäisi säännökset kuntarakennemuutoksen toteuttamiseen liittyvistä perusteista ja menettelyistä. Luvun säännökset olisivat voimassa vuoden 2016 loppuun. Ne olisivat luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentäviä ja niitä sovellettaisiin lain muiden säännösten ohella. Lisäksi kuntarakennemuutokseen liittyvästä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta säädetäisiin lain 9 luvussa.

Luvun säännöksiä sovellettaisiin maan kaikissa kunnissa Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 4-kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun ohessa kuntajakoa ja kuntien hallintoa koskevat asiat.

Luvussa säädetty perusteet ja menettelyt koskisivat lähtökohtaisesti myös Helsingin metropolialueen kuntia. Työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspäätöksestä säädetäisiin kuitenkin metropolialueen kuntien osalta muista kunnista poiketen (4 d §:n 4 momentti).

Pykälän 2-4 momentissa säädetäisiin kuntarakennemuutoksen tavoitteista, jotka perustuvat hallitusohjelmaan ja hallituksen iltakoulun sekä hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmän linjauksiin kesäkuussa 2012.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntarakennemuutoksen tarkoituksena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Pykälän *3 momentin* mukaan uudistuksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta, silloin kun tämä on palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Vahva kunta on toiminnallisesti eheä ja se vastaa laajasta palvelukokonaisuudesta. Kunnan tulee kyetä hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Kunnan on kyettävä järjestämään ja tuottamaan hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtäväkenttää.

Pykälän *4 momentin* mukaan vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi edistää taloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

4 b §. Selvitysvelvollisuus. Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamista, jos kunta täyttää yhden tai useamman 4 c-4 e §:ssä tarkoitetuista selvityserusteista. Selvityserusteet koskevat palveluiden edellyttämää väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta sekä kunnan taloudellista tilannetta. Selvitysvelvollisuuden lähtökohtana on siten, että selvitysalue täyttää 4 §:ssä tarkoitettut, muun muassa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset.

Kunta ei kuitenkaan pykälän *2 momentin* mukaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään selvityserusteista täytyisi, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevassa 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Pykälän *3 momentti* koskisi tilannetta, jossa kunnalla on 1 momentin mukaan selvitysvelvollisuus, mutta se on jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle. Tällöin kunnalla olisi mahdollisuus valita naapurikunnistaan selvityskumppaniksi sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä niin kutsuttujen orpokuntien ongelmaa, eli sitä, että selvityksistä jäisi ulkopuolelle kuntia, joita muut kunnat eivät halua esimerkiksi kunnan heikon taloudellisen tilanteen vuoksi mukaan.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on valmistella 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Kuntajakolain mukaan kuntien yhdistyminen edellyttää kuntien yhteistä yhdistymisesitystä, johon sisältyy keskeisenä asiakirjana yhdistymissopimus. Lähtökohtaisesti yhdistymisselvityksen tulisi siten kattaa ne asiat, jotka sisältyisivät yhdistymissopimukseen. Yhdistymisesityksen valmistelusta kunnassa säädetään kuntajakolain 7 §:ssä, jonka mukaan kuntien on huolehdittava valmistelussa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä yhteistoiminnasta henkilöstön edustajien kanssa.

Jos kunnat eivät päätyisi tekemään esitystä kuntien yhdistymisestä, pykälässä tarkoitettun selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettäisiin kuitenkin aina vähintään sellaista selvitystä, jossa on arvioitu hallinnon ja palvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamista selvitysalueella, yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan, alueen taloudellista tilannetta, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista sekä yhtenä kuntana saavutettavissa olevia hyötyjä ja yhdistymisen mahdollisia haittoja. Muita kuin yksikielisiä kuntia koskevassa selvityksessä olisi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Selvitys tulisi valmistella riittävän laajasti kuntien luottamushenkilöiden, henkilöstön ja kunnan asukkaiden myötävaikutuksella. Yhdistymiselvityksen valmistelusta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa säädetään henkilöstön asemaa uudistuksessa koskevassa 4 j §:ssä. Kuten kuntien yhdistymisesitys, myös säännöksessä tarkoitettu selvitys kuuluisi kunnassa valtuustotasolla päätettäviin asioihin.

Vaikka selvitys koskisi nimenomaan kuntien yhdistymistä selvitysalueella, erityisesti palvelujen järjestämistä koskevilta osin siihen tulisi sisältyä myös yhdistymisen mahdolliset vaikutukset kuntien yhteistoimintaan sitä laajemmalla alueella. Samassa yhteydessä kunnat voisivat tarvittaessa selvittää myös muita, uudistuksen tavoitteita tukevia täydentäviä hallinnon ja palvelujen järjestämisen tapoja.

Kielellisten vaikutusten arvioinnissa kunnat voisivat hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton vaikutusarviointiohjeistusta ja oikeusministeriön kielellisten vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta.

Kunnalla olisi ehdotetun 40 a §:n perusteella mahdollisuus saada avustusta selvityksen kustannuksiin. Taloudellisen tuen lisäksi kunnille tarjotaan selvitysvaiheessa myös muuta tukea. Muun muassa tietohallintojärjestelmien yhteensovittamista tuetaan valtakunnallisella tietohallintomuutoshankeella ja siihen liittyvällä kuntaliitoskohtaisella tuella. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön tukemiseksi valtiovarainministeriö on asettanut syyskuussa 2012 suurten kaupunkiseutujen eli Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän.

4 c §. Palveluiden edellyttämä väestöpohja. Pykälässä säädetty selvityspenuste koskisi kunnan palvelujen järjestämisen, tuottamisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävän suurta väestöpohjaa. Kunnan selvitysvelvollisuutta osoittaisi se, että kunnassa on alle 20 000 asukasta. Tällöin kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon. Riittävän oman palvelutuotannon edellytyksellä pyritään siihen, että kunnalla olisi lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa kyky vastata itse myös palvelujen tuottamisesta. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta selvitysalueella alle yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla vähintään noin 50 lasta.

Hallituksen tavoitteena on kuntarakenne, jossa kunta pääosin itse pystyy vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kuntien suurempi väestöpohja vähentää yhteistoimintatarvetta ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Hyvin pienelle väestöpohjalle ja hyvin pienissä yksiköissä tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset ovat tutkimusnäytön perusteella yleensä korkeita. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä ja ne ovat haavoittuvaisia myös henkilöstön saatavuuden ja henkilöstön sijaistamisen näkökulmasta. Myös väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia ja epävakautta juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Kasvattamalla palveluiden järjestämisen väestöpohjaa vähennetään sekä väestön palvelutarpeisiin että rahoituskykyyn liittyviä kuntien välisiä eroja.

Perusteen tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti peruspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista. Väestöpohjaa koskevan edellytyksen perusteena on siten sekä palveluiden käyttäjien tarpeet ja oikeudet saada yhdenvertaisesti palveluja että kuntien taloudelliset ja toiminnalliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palvelutarpeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan riittävän vahva väestöpohja luo mahdollisuudet muun muassa omaan palvelutuotantoon, matalan kynnyksen palveluihin sekä lähipalveluihin. Säännöksessä edellytetty vähimmäisväestöpohja ei kuitenkaan riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen edellytyksistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä, jota ollaan parhaillaan uudistamassa.

Perusopetuksen osalta laadukkaan ja yhdenvertaisen opetuksen järjestämisen voidaan katsoa edellyttävän vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa. Laajempi väestöpohja parantaa myös kunnan edellytyksiä järjestää ja kehittää muun muassa kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimen sekä rakennusvalvonnan, yhdyskuntatekniikan ja ympäristönsuojelun palveluita. Ammatillisen koulutuksen toiminta-alue on pääsääntöisesti kuntaa laajempi, alueellinen tai valtakunnallinen. Koulutuksen järjestämisedellytyksistä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998).

Riittävän väestöpohjan omaava kunta pystyy kantamaan paitsi palveluiden järjestämistä vastuun, myös vastaamaan itse kunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta ja hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa sekä vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Perusteella pyritään myös varmistamaan mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Riittävät taloudelliset sekä henkilöstövoimavarat ovat edellytys kunnan ja koko alueen elinvoimalle ja kehittämiselle. Vahva kunta pystyy luomaan riittävät edellytykset kasvulle ja työllisyydelle.

Säännöksessä tarkoitetulla kunnan asukkaiden määrällä tarkoitetaan väestötietojärjestelmästä ja Väestökisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää vuoden 2012 lopussa. Vuoden 2011 väestötietojen mukaan Suomen kunnista 264:ssä oli alle 20 000 asukasta, joten selvityksiperuste koskisi valtaosaa Suomen kunnista.

Selvitysvelvollisuutta koskevan 4 b §:n 2 momentin perusteella myöskään palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan perusteen täyttävät kunnat eivät voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, jos muun muassa väestöpohjan täyttävää toiminnallista kokonaisuutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa.

Väestöpohjaa koskevasta edellytyksestä voitaisiin poiketa 4 f §:n mukaisilla perusteilla.

Valtiovarainministeriö voisi päättää poikkeamisesta tilanteessa, jossa erityisen harvan asutuksen vuoksi väestöpohjavaatimuksen täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei olisi mahdollista tai siitä poikkeaminen olisi tarpeen kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Tällöin kunnan tulisi yhdessä alueen kuntien kanssa selvittää yhdistymistä 20 000 asukasta pienemmällä alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvelvollisuudesta, vaikka poikkeamisperuste olisikin olemassa, jos kunnalla ei yksin ole riittäviä edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä.

4 d §. Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne. Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen. Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen.

Työpaikkaomavaraisuutta ja työssäkäyntiä koskevat perusteet olisivat kunnille vaihtoehtoisia perusteita selvitysvelvollisuutta arvioitaessa. Kunnalla olisi kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteet eivät täytyisi, jos yhdyskuntarakennepерuste osoittaisi selvityksen tarvetta. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерusteet osoittaisivat yhdistymiselvityksen tarpeen lisäksi kunnan selvityssuunnan.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin työpaikkaomavaraisuutta koskevasta selvityspäätöksestä. Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämistä. Selvitystarvetta osoittaa, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus jää alle 80 prosentin. Tilastokeskuksen vuoden 2009 tietojen mukaan peruste täyttyy seuraavissa 114 kunnassa:

Etelä-Karjala: Lemi, Ruokolahti ja Taipalsaari

Etelä-Pohjanmaa: Ilmajoki

Etelä-Savo: Enonkoski, Joroinen ja Kerimäki

Kainuu: Ristijärvi

Kanta-Häme: Hattula, Hausjärvi, Humppila, Janakkala, Loppi, Tammela ja Ypäjä

Keski-Suomi: Kivijärvi, Konnevesi, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen

Kymenlaakso: Iitti, Miehikkälä ja Pyhtää

Lappi: Keminmaa ja Simo

Pirkanmaa: Akaa, Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Pälkäne, Vesilahti ja Ylöjärvi

Pohjanmaa: Isokyrö, Laihia, Luoto, Maalahti, Mustasaari, Pedersören kunta ja Vähäkyrö,

Pohjois-Karjala: Kontiolahti, Liperi ja Polvijärvi

Pohjois-Pohjanmaa: Alavieska, Hailuoto, Haukipudas, Ii, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Oulunsalo, Pyhäjoki, Tyrnävä, Vihanti ja Yli-Ii,

Pohjois-Savo: Leppävirta, Maaninka, Siilinjärvi ja Tervo

Päijät-Häme: Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Padasjoki ja Orimattila,

Satakunta: Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Nakkila, Pomarkku ja Ulvila

Uusimaa: Askola, Inkoo, Karjalohja, Myrskylä, Nummi-Pusula, Pukkila ja Siuntio. Lisäksi Uudenmaan kuntien Kauniainen, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti työpaikkaomavaraisuus jää alle mainitun, mutta peruste ei koske niitä.

Varsinais-Suomi: Aura, Kaarina, Lieto, Marttila, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Oripää, Paimio, Parainen, Pyhäranta, Pöytyä, Rusko, Sauvo, Taivassalo, Tarvasjoki ja Vehmaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin työssäkäyntiä koskevasta selvityspäätöksestä. Sen mukaan kunnalla olisi velvollisuus selvittää yhdistymistä, jos työssäkäynti kunnan ulkopuolella eli pendelöinti olisi laajamittaista Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöintiprosenttien perusteella.

Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja siihen vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella. Suurilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa selvitystarvetta osoittaisi se, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suuriksi työssäkäyntialueiksi katsottaisiin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueet. Muilla työssäkäyntialueilla selvitystarvetta osoittaisi, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Tilastokeskuksen viimeisin, marraskuun 1 päivänä 2011 päivitetty tilastollinen työssäkäyntialueluokitus perustuu vuoden 2009 lopun työssäkäyntitilaston pendelöintitietoihin. Tilastokeskus ilmaisee pendelöintiprosentit kokonaislukuina pyöristäen ne lähimpään kokonaislukuun. Näiden tietojen mukaan säännöksessä tarkoitetuilla suurilla työssäkäyntialueilla vähintään 35 prosenttia kunnan työssäkävystä väestöstä käy työssäkäyntialueen keskuskunnassa työssä seuraavista kunnista:

- Tampereen työssäkäyntialue: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi
- Turun työssäkäyntialue: Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Nousiainen, Raisio, Rusko
- Oulun (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä
- Lahden työssäkäyntialue: Hollola
- Jyväskylän työssäkäyntialue: Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka, Uurainen
- Kuopion (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Siilinjärvi.

Muilla Tilastokeskuksen määrittelemillä työssäkäyntialueilla vähintään 25 prosenttia kunnan työssäkävystä väestöstä käy työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella työssä seuraavista kunnista:

- Forssan työssäkäyntialue: Jokioinen, Tammela
- Hämeenlinnan työssäkäyntialue: Hattula
- Joensuun työssäkäyntialue: Kontiolahti, Liperi
- Kajaanin työssäkäyntialue: Paltamo
- Kankaanpään työssäkäyntialue: Jämijärvi
- Kemin työssäkäyntialue: Keminmaa, Simo
- Kotkan työssäkäyntialue: Hamina, Pyhtää
- Lappeenrannan työssäkäyntialue: Lemi, Taipalsaari
- Mikkelin (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Hirvensalmi
- Pietarsaaren työssäkäyntialue: Luoto, Pedersören kunta
- Porin työssäkäyntialue: Luvia, Nakkila, Pomarkku, Ulvila
- Raahen (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Pyhäjoki, Siikajoki
- Rauman työssäkäyntialue: Eurajoki, Pyhäranta
- Savonlinnan (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Enonkoski
- Seinäjoen työssäkäyntialue: Ilmajoki
- Vaasan (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Laihia, Maalahti, Mustasaari
- Varkauden työssäkäyntialue: Joroinen.

Tilastokeskus päivittää parhaillaan työssäkäyntialueluokitusta vuoden 2010 pendelöintitiedoilla.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspäätöksestä. Kunnalla olisi selvitysvastuu, vaikkei se täyttäisi 1 momentissa tarkoitettuja työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteita, jos yhdyskuntarakennepäätös osoittaisi selvityksen tarvetta.

Yhdyskuntarakennepäätös kokoaa yhteen aluetta, jolla yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon tarve on suurin. Päätöksen täyttymistä arvioitaisiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokittelun avulla.

Yhdyskuntarakenne sisältää asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelurakenteen tehostamista ja elinkeinoelämän sijaintiin liittyvien toimintaedellytysten turvaamista. Tämän mahdollistamiseksi on näitä koskevan päätöksenteon kokoaminen yhtä kuntaa laajemmalla alueella tärkeää muun muassa kuntien välisen osatuntemuksen vähentämiseksi sekä koko alueen kilpailukykyä ja elinvoimaa vahvistamiseksi. Parhaiten tämä onnistuisi kehittämällä

kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

Yhdyskuntarakenneperuste täytyisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Toiseksi yhdyskuntarakenneperusteen täyttymistä osoittaisi, jos keskustaajamaan rakenteellisesti taikka toiminnallisesti kytkeytyvä lähitaajama ylittää kuntarajan. Kolmanneksi peruste täytyisi, jos keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi toisessa kunnassa sijaitsevaan lähitaajamaan. Tällä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa yhtenäinen taajamavyöhyke katkeaa esimerkiksi kunnan rajalla olevan maantieteellisen tai luontoarvoihin liittyvän esteen vuoksi, mutta väestönkasvusta, liikenneyhteyksistä, työpaikkojen sijainnista tai muista syistä aiheutuva alueen rakentamistarve kohdistuu merkittävässä määrin toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan tai sen läheisyyteen.

Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2010 tietoihin perustuvan taajamaluokittelun mukaan yhdyskuntarakenneperuste täytyisi seuraavissa kunnissa keskustaajaman tai siihen kytkeytyvän lähitaajaman ylittäessä kunnan rajan:

- Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi;
- Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Paimio, Raisio ja Rusko;
- Oulu (vuoden 2013 alusta lukien) ja Kempele;
- Lahti ja Hollola;
- Jyväskylä ja Muurame;
- Pori, Ulvila, Nakkila ja Harjavalta;
- Kotka ja Hamina;
- Hämeenlinna ja Janakkala;
- Forssa, Jokioinen ja Tammela;
- Lappeenranta, Imatra ja Ruokolahti;
- Pietarsaari ja Pedersöre;
- Vaasa ja Mustasaari;
- Joensuu, Kontiolahti ja Liperi; sekä
- Kemi, Tornio ja Keminmaa.

Lisäksi säännöksessä tarkoitettun kasvupaineen perusteella yhdyskuntarakenneperuste täytyisi seuraavissa kunnissa:

- Hämeenlinna ja Hattula;
- Kuopio ja Siilinjärvi;
- Lahti ja Nastola;
- Jyväskylä ja Laukaa;
- Kotka ja Pyhtää;
- Oulu ja Liminka;
- Pietarsaari ja Luoto; sekä
- Varkaus, Joroinen ja Leppävirta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteiden osalta siitä, että niiden täyttyminen osoittaisi kunnille selvityksen suunnan. Jos yhdyskuntarakenneperusteen tai työssäkäyntiperusteen perusteella kunnat muodostavat yhtenäisen alueen, niiden tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Helsingin metropolialueen kuntia koskevista selvityspenusteista. Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennerekaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön-, asumisen- ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi. Työ on käynnistetty kuluvan vuoden heinäkuussa esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehdot mallit metropolihallinnoksi.

Momentissa säädettäisiin Helsingin metropolialueen kuntien osalta 1 - 3 momentissa tarkoitettua työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat selvityspenusteet korvaavista selvityspenusteista. Erityisesti yhdyskuntarakenteen osalta yleinen, muualla maassa sovellettava penuste johtaisi toiminnallisesta näkökulmasta arvioituna liian suurten selvitysalueiden muodostumiseen. Tämän vuoksi Helsingin metropolialueen kuntia koskevan erityissäännöksen tarkoituksena olisi rajata alueita pienempiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Lisäksi arvioitaessa alueen kuntien selvitysvelvollisuutta sovellettaisiin palvelu- ja taluspenuusteita.

Momentin mukaan Helsingin metropolialueen kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Koska edellä mainittu yksin johtaisi metropolialueella liian suurten selvitysalueiden muodostamiseen, tulisi metropolialueella muodostettavien selvitysalueiden lisäksi muodostaa toiminnallinen kokonaisuus ja oltava perusteltu alueen kokonaisuuden kannalta. Momentissa tarkoitettua kuntajakoselvitysalueiden muodostamista koskevat penusteet on kirjattu vastaavasti myös edellä mainitun metropolialuetta koskevan selvityksen toimeksiantoon.

Metropolialueen kunnilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti metropolialueen vapaaehtoisen yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa, joita ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Hyvinkää, Pornainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti. Metropolialueen kunnat täsmentyvät edellä mainitussa metropolialuetta koskevassa selvityksessä. Metropolialueen kuntien muodostamiin selvitysalueisiin voisi kuulua niiden lisäksi myös alueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi. Mahdollisia kuntajakoselvitysalueita arvioidaan myös tältä osin metropolialuetta koskevassa selvityksessä yhdessä alueen kuntien kanssa. Toiminnallisia kokonaisuuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Koska edellytykset olisivat jo lähtökohtaisesti joustavia ja alueen erityispiirteet huomioon ottavia, ei alueen kuntiin sovellettaisi poikkeamispenusteita koskevaa säännöstä (4 f §). Muilta osin myös metropolialueen kuntiin sovellettaisiin yleisiä, koko maata koskevia säännöksiä kuntarakennereudistuksen toteuttamisesta. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä alueella tulisi ottaa huomioon perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat reunaehdot (4 §:n 4 momentti).

4 e §. Kunnan taloudellinen tilanne. Penusteen tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata peruspenueluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien talouden tilalla ja liikkumavaralla on suuri merkitys peruspenueluiden turvaamisen näkökulmasta. Taluspenuuste perustuu voimassa olevaan, kunnan peruspenuelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ään, jonka mukaan valtiovarainministeriön on käynnistettävä arviointimenettely sellaisille kunnille, joiden rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot.

Arviointimenettelyssä kunta ja valtio selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut, ja arvioinnissa laaditaan ehdotus kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi vaadittavista toimenpiteistä. Menettelyn käynnistäminen tarkoittaa jo sitä, että kunnan talouden tilanne on heikko ja menettelyn jälkeinen talouden tasapainotus vaatii pitkäaikaista tiukkaa talouskuria ja tarkoittaa, että näiden kuntien sopeutusvara tulevaisuudessa on vähäinen.

Pykälän 1 kohdan mukaan talousperusteen täyttäisivät ensinnäkin niin kutsutut kriisikunnat eli kunnat, joita koskee kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukainen erittäin heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely. Näiden kuntien rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista annetun valtioneuvoston asetuksessa (205/2011) säädetyt raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin.

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot alittuvat, kun kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään -1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään - 500 euroa. Raja-arvot alittuvat myös kun kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,
- 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,
- 5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuminen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.

Nämä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteerit täytti kahden viimeisimmän eli vuosien 2010 – 2011 tilinpäätösten mukaan kuusi kuntaa: Juankoski, Kitee, Lavia, Tarvasjoki, Utsjoki ja Vihanti. Näistä Kitee yhdistyy Kesälahden kunnan kanssa ja Vihanti Raahen kaupungin kanssa vuoden 2013 alusta.

Lisäksi ehdotetun pykälän 2 ja 3 kohdan mukaan talousperuste täytyisi myös niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:n mukaisten raja-arvojen täyttymistä. Tässä tapauksessa otetaan huomioon edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin.

Siten pykälän 2 kohdan mukaan kuntaliitosselvityksen tarvetta osoittaisi, jos kunnan taloudessa alittuu kolmena vuotena kunakin neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa asetuksen kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta. Kunnan alittaessa neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa, kunnan taloudellinen tilanne on selvästi keskimääräistä heikompi ja sen taloudellinen liikkumavara on kaventunut.

Neljä raja-arvoa kuudesta alittuu kolmen viimeisimmän vuoden tilinpäätösten eli vuosien 2009-2011 tilinpäätösten mukaan yhteensä 24 kunnassa: Alavieska, Aura, Haapajarvi, Halsua, Hanko, Hartola,

Haukipudas, Karkkila, Kaustinen, Kemi, Kokkola, Kärämäki, Nivala, Pietarsaari, Punkaharju, Raahe, Raasepori, Reisjärvi, Sievi, Suonenjoki, Toholampi, Vaala, Virolahti ja Ylivieska. Näistä vuoden 2013 alussa Haukipudas yhdistyy uuteen Oulun kaupunkiin, Punkaharju Kerimäen kunnan ja Savonlinnan kaupungin kanssa sekä Raahe Vihannin kunnan kanssa.

Talousperuste täyttyisi pykälän 3 kohdan mukaan myös silloin, jos kunnassa taseen kertynyttä alijäämää on vähintään - 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä ja alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä. Jos kunnan taseessa on viimeisessä tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää vähintään - 500 euroa asukasta kohti, taustalla on yleensä useita alijäämäisiä tilinpäätöksiä. Tällaisen kunnan todennäköisyys joutua seuraavan vuoden tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyyn on kasvanut.

Taseen kertynyttä alijäämää (-500 €/as vuonna 2011 ja kertynyttä alijäämää 2009 ja 2010) koskeva edellytys täyttyy yhteensä 12 kunnassa: Honkajoki, Hyrynsalmi, Kauhajoki, Kerimäki, Kesälahti, Multia, Paimio, Puumala, Rääkkylä, Tohmajärvi, Yli-Ii ja Ähtäri. Näistä vuoden 2013 alussa Kerimäki yhdistyy Punkaharjun kunnan kanssa, Kesälahti Kiteen kaupungin kanssa ja Yli-Ii uuteen Oulun kaupunkiin.

Kaiken kaikkiaan kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen täyttäisi 42 kuntaa, joista kahdeksaa koskee kuntien yhdistyminen vuoden 2013 alussa.

4 f §. Selvitysalueesta poikkeaminen. Pykälässä säädettäisiin 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen selvityspäätösten osoittamista alueista poikkeamisesta silloin, kun se on tarpeen Suomen alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseksi. Poikkeamisen edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa alueen kokonaisuuteen ja kunnan edellytyksiin vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Poikkeaminen ei siten olisi automaattista. Poikkeamisperusteen olemassaolo ei yksinään olisi ratkaiseva tekijä, jos kuntaliitokselle ja sitä koskevalle selvitykselle olisi kunnassa vahva tarve. Poikkeamista arvioitaisiin myös alueen edun näkökulmasta. Poikkeaminen olisi vastoin alueen etua esimerkiksi silloin, kun se estäisi alueen muita kuntia muodostamasta toiminnallisista ja alueellisesti ehyistä selvitysalueista.

Säännöstä sovellettaessa otettaisiin huomioon perustuslain asettamat kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset. Vasta yhdistymiselvityksen perusteella voitaisiin kuitenkin arvioida tarkemmin, millä tavalla mahdollinen kuntien yhdistyminen kokonaisuutena vaikuttaisi esimerkiksi kielellisten oikeuksien tai saamelaisien kulttuuria koskevien oikeuksien toteutumiseen tai toisaalta esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeiden palvelujen järjestämiseen.

Selvitysalueita määrittävät 4 c §:ssä tarkoitettu vaatimus vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjasta, vähintään noin 50 lapsen ikäluokasta sekä palveluiden järjestämisedellytyksistä. Lisäksi 4 d §:ssä tarkoitettuihin työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat perusteet osoittavat kunnan selvityssuunnan. Poikkeaminen merkitsisi 4 b §:ssä säädetyn selvitysvelvollisuuden täyttävän selvityksen tekemistä perusteista poikkeavalla alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvelvollisuudesta.

Perusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa momentin 1 kohdan mukaan, mikäli esitetty selvitysalue muodostaisi selvityspäätösten mukaan määräytyvälle alueelle vaihtoehdoisen, 2 §:n mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:n kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden. Poikkeaminen ei kuitenkaan olisi mahdollista, jos se vaarantaisi muutoin toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamisen alueella.

Edellytysten osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa 1 momentin 2 kohdan perusteella, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista. Erityisen harvaa asutusta arvioitaisiin kunnan valtionosuuden perusteena käytävien syrjäisyyskertoimien

perusteella siten, että poikkeamisperuste koskisi vain syrjäisyysluvultaan kahteen korkeimpaan luokkaan kuuluvia kuntia.

Kuntien syrjäisyysluvut määritellään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1732/2009, muutettu 1512/2011). Asetuksen 1 §:n mukaan kuntien syrjäisyysluvut lasketaan kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

Syrjäisyysluvultaan suurimpaan luokkaan (syrjäisyysluku 1,50 tai suurempi) kuuluivat vuodenvaihteen 2010—2011 tilaston perusteella seuraavat kunnat: Utsjoki, Enontekiö, Savukoski, Muonio, Kolari, Salla, Pelkosenniemi, Puolanka, Ranua, Pello, Taivalkoski, Inari, Kittilä ja Ylitornio. Syrjäisyysluvultaan toiseksi suurimpaan luokkaan (syrjäisyysluku 1,00—1,49) kuuluivat seuraavat kunnat: Posio, Hyrynsalmi, Vaala, Pudasjärvi, Sodankylä, Pyhäntä, Kemijärvi, Suomussalmi, Ilomantsi, Kuhmo, Kinnula, Kivijärvi, Rautavaara, Siikalatva, Valtimo ja Pihtipudas.

Momentin 2 kohdan mukaan poikkeaminen olisi mahdollista, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Momentin 3 kohdan mukaan poikkeamisperusteena voisi olla se, että poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

4 g §. Selvitysten määräaika ja seuranta. Pykälässä säädettäisiin selvitysten määräajasta ja kuntien ilmoituksista.

Pykälän *1 momentin* mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Jos kunnat päättävät selvityksen perusteella esittää kuntien yhdistymistä, tulee tätä koskeva 6 §:ssä tarkoitettu kuntien yhteinen yhdistymisesitys toimittaa valtiovaraministeriölle myös mainittuun päivään mennessä.

Yhdistymisesitysten tekeminen mainittuihin ajankohtiin mennessä olisi myös 9 luvussa säädetyn yhdistymisavustusten ja mahdollisten valtionosuuksien menetysten korvaamisen edellytyksenä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnan tulisi ilmoittaa valtiovaraministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Kuntien toimittamien tietojen perusteella ministeriö arvioisi kunkin alueen kokonaisuutta tehdessään 4 h §:ssä tarkoitettuja poikkeamispäätöksiä. Lisäksi muun muassa ilmoituksista saadun tiedon perusteella hallitus arvioi kuntauudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

Pykälän *3 momentin* mukaan 2 momentissa tarkoitettun kunnan ilmoituksen sisällöstä voitaisiin säätää tarkemmin valtiovaraministeriön asetuksella.

4 h §. Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta. Pykälässä säädettäisiin 4 f §:ssä tarkoitettusta selvitysalueesta poikkeamista koskevasta päätöksenteosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan päätös voitaisiin tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Ministeriön aloiteoikeus on luonteeltaan kuntien aloiteoikeutta täydentävä. Ministeriö voisi käyttää aloiteoikeuttaan ainoastaan tilanteissa, jossa kuntien poikkeushakemukset poikkeavat toisistaan

tai vain osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole poikkeusta hakenut. Ministeriön aloiteoikeus näissä tilanteissa on välttämätön siksi, että ministeriö voi myöntää poikkeuksen ainoastaan sellaiselle selvitysalueelle, joka täyttää kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olevat vaatimukset muun muassa alueen maantieteellisestä eheydestä. Kunnilla on 4 b §:n perusteella velvollisuus selvittää yhdistymistä nimenomaan 4 §:ssä tarkoitettua kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävällä alueella.

Pykälän 2 *momentin* mukaan ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä tarkoitettua palveluperusteesta eli väestöpohjaa, lapsi-ikäluokan kokoa sekä muita palveluiden järjestämisedellytyksiä koskevasta perusteesta. Palveluperusteesta olisi mahdollista poiketa 4 f §:n 1-4 kohdissa tarkoitetuilla toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista, erityisen harvaa asutusta tai kielellisten oikeuksien turvaamista koskevilla perusteilla. Poikkeusperusteen olemassaolon lisäksi ministeriön tulisi arvioida, että selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja ettei poikkeaminen estäisi toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamista alueella.

Kunnan tulee marraskuun 30 päivään 2013 mennessä ilmoittaa valtiovarainministeriölle, minkä kuntien kanssa se selvittää yhdistymistä. Poikkeuksen hakemiselle ei olisi määräaika, jolloin kunnat voisivat hakea poikkeusta tarkoituksenmukaiseksi katsomassaan vaiheessa selvitystyötä.

Pykälän 3 *momentin* mukaan, jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettua selvitysalueesta eli työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepuusteiden osoittamasta alueesta, ministeriö voisi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen. Erityisessä kuntajakoselvityksessä alueella voitaisiin selvittää myös perusteiden osoittamalle alueelle vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuusteista poikkeamisesta ei siten tehtäisi erillisiä poikkeuspäätöksiä. Valtioneuvosto voisi lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti päättää kuntien yhteisestä hakemuksesta kuntien yhdistymisestä selvityspuusteista poikkeavalla alueella, mikäli tämä olisi erityisen kuntajakoselvityksen perusteella arvioituna riittävän perusteltua lain tavoitteet ja edellytykset huomioon ottaen.

Pykälän 4 *momentin* mukaan valtiovarainministeriön tulee ennen 2 momentissa tarkoitettua poikkeuspäätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Ministeriön päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Pykälän 5 *momentin* mukaan valtiovarainministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voitaisiin panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Sen sijaan erityisen kuntajakoselvityksen määrittämistä koskevaan valtiovarainministeriön päätökseen ei saa kuntajakolain 55 §:n 2 momentin mukaan erikseen hakea muutosta, vaan muutoksenhakuoikeus toteutuu kuntajaon muuttamista koskevan päätöksenteon yhteydessä.

4 i § Erityisen kuntajakoselvityksen määrittäminen. Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voisi, sen ohella mitä 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt tämän lain 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä.

4 j §. Henkilöstön asema uudistuksessa. Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin 4 b §:ssä tarkoitettua yhdistymiselvityksen valmistelusta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi viittaus lain muihin henkilöstön asemaa koskeviin säännöksiin. Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään lain toistaiseksi voimassa olevissa säännöksissä, kuntien yhdistymisen osalta 7 §:ssä ja kunnan osan siirtämisen osalta 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

8 § Yhdistymissopimus. Pykälän 1 momentissa säädetään yhdistymissopimuksen vähimmäissisällöstä. Momentin 8 kohtaan lisättäisiin lähipalvelujen järjestämisen periaatteista sopiminen. Momentin luetteloon lisättäisiin uusi 10 kohta, jonka mukaan kuntien olisi sovittava yhdistymissopimuksessa asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen periaatteista uudessa kunnassa. Kunnat voisivat sopia myös aivan uusista alueelleen soveltuvista tavoista edistää asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia ja lähidemokratiaa. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityisesti huomiota asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumiseen ja kehitetään vaihtoehtoisia keinoja edistää niitä.

Lisäksi luetteloon lisättäisiin uusi, määräaikaisesti voimassa oleva 11 kohta, joka koskisi 9 luvun säännösten mukaan maksettavan yhdistymisavustuksen käyttöä. Yhdistymisavustus tulee 41 §:n 1 momentin mukaan käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*. Momentin mukaan kuntien yhdistymisessä, joka koskee muita kuin yksikielisiä kuntia, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Yhdistymissopimuksessa voitaisiin tällöin mainita esimerkiksi kaksikielisen kunnan hallinnossa käytettävistä kielistä, mahdollisista erityisistä hallinnollisista elimistä, jotka on järjestetty vähemmistökielisten palveluja ajatellen sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista.

Lisäksi pykälän 4 momentiksi siirtyvään voimassa olevan lain 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla ajanmukaistetaan Kotimaisten kielten keskuksen nimi vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lain mukaiseksi.

11 §. Vireillepano. Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi voimassa olevan kuntajakolain 11 §:n 1 momentin mukaan tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä ja kunnan jäsen. Säännökseen lisättäisiin ministeriön suora esitysoikeus. Nykyisin ministeriö saa kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan vireille vain määräämällä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Ministeriön suora esitysoikeus on käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi kuntien ja kunnan asukkaiden tekemien esitysten käsittelyvaiheessa ministeriössä. Tällöin on kyse lähinnä siirrettäväksi esitetyn alueen rajausta koskevien tekniluonteisten muutosten tekemisestä joustavasti.

15 §. Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitettussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Ehdotus voi koskea myös kuntajaon muutostarpeita. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös ministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Arviointiryhmän ehdotukseen ei sisälly esimerkiksi yhdistymissopimusluonnosta eivätkä toimenpide-ehdotukset muutoinkaan ilman lisävalmistelua ole riittävän yksityiskohtaisia kuntajaon muutosta koskevan

päätöksenteon pohjaksi. Siten erityistä kuntajakoselvitystä vastaava menettely olisi näissä tapauksissa lähtökohtaisesti aina tarpeen kuntajaon muutoksen valmistelemiseksi.

Arviointiryhmä voi kuitenkin jo ehdotustaan valmistellessaan esimerkiksi kartoittaa, mitkä alueen kunnista olisivat mahdollisia vaihtoehtoja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kumppaneiksi. Tässä arvioinnissa tulisi taloudellisten tekijöiden ohella kiinnittää huomiota erityisesti elinvoimaisen ja toiminnallisen kokonaisuuden syntymiseen.

Ministeriö tekisi arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Selvitys määrättäisiin toimitettavaksi lähtökohtaisesti kaikissa niissä tilanteissa, joissa kuntajaon muutokselle olisi arviointiryhmän ehdotuksen perusteella edellytyksiä, mutta arviointiryhmän ehdotus sinällään ei vielä ole käynnistänyt kuntien yhteistä kuntajaon muuttamisen valmistelua. Samalla kun ministeriö määräisi kuntajakoselvityksen toimittamisesta, sen tulisi nimetä ne kunnat, jotka ovat mukana selvityksessä. Selvityksen tulisi koskea erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lisäksi myös tarpeellista määrää alueen muita kuntia. Nimetessään selvitykseen tulevia kuntia ministeriö voisi hyödyntää muun muassa arviointiryhmän kartoitusta mahdollisista kuntajaon muutosvaihtoehdoista.

16 a §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva selvitys. Pykälässä säädettäisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevan kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voisi tulla 15 §:n 3 momentin mukaisesti vireille arviointiryhmän ehdotuksesta. Selvitykseen sovellettaisiin soveltuvin osin 4 luvun erityistä kuntajakoselvitystä koskevia säännöksiä.

Selvityksen tarkoituksena olisi edistää kuntia pääsemään yhteisymmärrykseen arviointiryhmän ehdottamasta kuntajaon muutoksesta. Kuntajaon muutoksen tulisi koskea ainakin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa. Se, montako muuta kuntaa muutoksessa olisi mukana, jäisi selvityksen kuluessa ratkaistavaksi. Selvityksessä pyrittäisiin ensisijaisesti saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi pyrkiä siihen, että muutosta vastustavia kuntia on mahdollisimman vähän.

Pykälän *1 momentin* mukaan kuntajakoselvittäjän olisi tehtävä selvityksessä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Kuntajakoselvittäjän tulisi muun muassa huolehtia ehdotuksen valmistelusta yhdessä kuntien kanssa siten kuin 16 §:n 1 momentissa säädetään. Kuntajakoselvittäjän ja kuntien tulisi huolehtia 7 §:ssä tarkoitettua vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ja varata myös mainitun pykälän mukaisesti mahdollisuus kuntajaon muutosta koskevien huomautusten tekemiseen kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään.

Vastaavasti kuin muissa erityisissä kuntajakoselvityksissä, kuntajakoselvittäjä ei olisi yhdistymissopimusta valmistellessaan sidottu muutoksen kohteena olevien kuntien kantoihin, vaan voisi itsenäisesti esittää esimerkiksi niistä poikkeavia kompromissiratkaisuja.

Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotus kuntien yhdistymisestä voisi koskea

- 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;
- 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; tai
- 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

Kuntajakoselvittäjän tulisi ehdotustaan valmistellessaan arvioida 4 §:ssä säädettyjen kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttymistä eri vaihtoehtoissa. Lisäksi selvittäjän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksen mukainen uusi kunta olisi elinvoimainen ja muodostuisi toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla olisi taloudelliset edellytykset vastata kunnan palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Momentissa luetellut vaihtoehdot vastaavat pääosin 3 §:ssä säädettyjä kuntien yhdistymisen eri tapoja. Mahdollisissa vaihtoehtoissa on kuitenkin otettu huomioon nyt kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kanssa jopa vastoin tahtoaan yhdistyvän kunnan asema ei saa muodostua muutoksen johdosta liian raskaaksi. Esimerkiksi, jos kyse olisi momentin 1 kohdassa tarkoitettua kahden kunnan yhdistymisestä, se olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa nimenomaan yhdistämällä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta toiseen jo olemassa olevaan kuntaan eikä perustamalla uutta kuntaa.

Edellä mainittujen kuntien yhdistymistä koskevien vaihtoehtojen lisäksi kuntajakoselvittäjä voisi pykälän 3 *momentin* mukaan sisällyttää tarvittaessa ehdotukseensa myös kunnan osan tai osien siirtämisen toiseen kuntaan. Kyseessä oleva alue voisi siirtyä mistä tahansa muutoksen kohteena olevasta kunnasta. Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan voisi olla joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaista esimerkiksi kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevassa 2 §:ssä tarkoitettua elinvoimaisen tai alueellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivan kokonaisuuden saavuttamiseksi.

Jos kuntajakoselvittäjän ehdotukseen sisältyisi myös kunnan osan siirtämistä koskeva muutos, tulisi sen valmistelusta huolehtia siten kuin 12 §:ssä säädetään.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin kuntien yhteisen kuntajaon muutosesityksen ensisijaisuudesta suhteessa kuntajakoselvittäjän esitykseen. Jos muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyisivät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekisivät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Tällöin kuntien yhteinen esitys käsiteltäisiin tavanomaisessa menettelyssä lain 5 luvun mukaisesti.

Jos yhden tai useamman kunnan valtuusto ei hyväksyisi selvittäjän kuntajaon muutosehdotusta, selvittäjä voisi tarvittaessa jatkaa selvitystä ensimmäisen selvityskierroksen perusteella valitsemiensa kuntien kanssa ja tehdä uuden kuntajaon muutosehdotuksen näiden kuntien valtuustoille. Jos muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi selvittäjän ehdotusta, selvittäjä toimittaisi esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

18 §. Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä. Voimassa olevan kuntajakolain 18 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi hylätä kuntien valtuustojen yhteisen yhdistymisesityksen vain, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Yhdistymistä valmistelevien kuntien tulisi ottaa aikaisempaa selkeämmin huomioon päätöksenteossaan myös kuntajaon kehittämisen tavoitteet, koska ne lisättäisiin nimenomaisesti kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lain 4 §:ään. Uusien kuntien tulee täyttää laissa säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että uusien kuntien tulisi olla elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia. Lisäksi kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi säädetyt määräaikaikaisesti voimassa olevat selvityksperusteet ohjaavat kuntarakenteen muodostumista tavoitteiden suuntaisesti.

Edellä mainitusta sääntelystä huolimatta on käytännössä mahdollista, että kunnat tekevät lain tavoitteiden tai nimenomaisten säännösten vastaisia kuntajaon muutosesityksiä. Erityisesti tulkittaessa lain tavoitteiden

toteutumista kunnan esittämän kuntajaon muutoksen osalta valtioneuvostolla on viimekädessä poliittiseen harkintaan perustuva toimivalta arvioida, voidaanko esitys hyväksyä vai hylätä. Lain sanamuoto jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa, mutta käytännössä yhtään kuntien esitystä ei ole tähän mennessä kyseisen säännöksen perusteella hylätty. Ehdotettu 4 §:n muutos korostaa kuntarakenteen kehittämisen tavoitteiden merkitystä myös valtioneuvoston harkinnassa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *3 momentti*, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistymisestä myös kyseisten kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Valtioneuvoston päätöksenteko perustuisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevan arviointimenettelyn perusteella asetetun kuntajakoselvittäjän esitykseen. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä ilman kuntien yhteistä esitystä ja kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisi siten ensinnäkin se, että muutos olisi tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi.

Lisäksi edellytettäisiin, että tilanteessa täyttyvät kaikissa muissakin kuntajaon muutoksissa sovellettavat kuntajakolain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset, joihin sisältyisi myös se, että muutoksen tulisi edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Erityisesti kyseessä olevissa vastoin kuntien tahtoa tapahtuvissa kuntajaon muutoksissa tulisi kiinnittää huomiota muutoksella syntyvän kokonaisuuden elinvoimaisuuteen sekä siihen, että uudella kunnalla on niin taloudelliset kuin henkilöstövoimavaroihinkin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta tuotannosta.

Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen. Harkinta voitaisiin perustaa edellä mainittujen edellytysten lisäksi tilanteen kokonaisarvioon. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntien yhdistymistä vastustaisi muukin kuin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muodostuvan kokonaisuuden elinvoimaisuuteen ja toiminnalliseen perusteltavuuteen. Pelkästään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan vastustus taas ei olisi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta perusteltu ainakaan niissä tilanteissa, joissa kunnalla on ollut pitkäaikaisia talouden tasapainotuksen ongelmia. Tällöin voitaisiin katsoa, ettei kunnalla ole edellytyksiä omista lähtökohdistaan ylläpitää itsehallintoaan eikä sillä ole tarvittavaa elinvoimaa itsehallintonsa tukena. Erityisesti näissä tilanteissa arvioinnissa tulisi antaa kunnallisen itsehallinnon sijasta enemmän painoarvoa kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisten palvelujen turvaamiselle tulevaisuudessa. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa kuntien väestö- ja elinkeinorakenteen kehitys. Pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei siten pitäisi johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulisi olla kokonaisuutena perusteltu.

29 §. Henkilöstön asema. Pykälän 1 momentin mukaan, kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Pykälän *2 momentti* vastaisi muutoin voimassa olevan kuntajakolain 29 §:n 2 momenttia, mutta siinä säädettyä henkilöstön irtisanomissuojaa jatkettaisiin koskemaan vuosina 2014-2017 voimaan tulevia kuntajaon muutoksia. Voimassa olevan kuntajakolain mukaan irtisanomissuoja koskee vain vuosien 2008–2013 alusta voimaan tulevia kuntajaon muutoksia.

Yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa valmisteltaessa kuntien yhdistymistä kunnassa säädetään kuntajakolain 7 §:n 3 momentissa. Mainitun lainkohdan mukaan kuntien yhdistymisesityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään. Yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa valmisteltaessa kunnan osan siirtämistä kunnassa säädetään vastaavasti kuntajakolain 12 §:n 5 momentissa.

Voimassa oleva kuntajakolain henkilöstön asemaa koskeva 29 § on säädetty samanaikaisesti puitelain 13 §:ään sisältyvien sisällöltään vastaavien henkilöstön asemaa koskevien säännösten kanssa. Puitelain 13 §:n 1 momentin mukaan puitelaissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan puitelaissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälän 3 momentissa säädetään puitelain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuihin toiminnan uudelleenjärjestelyihin (yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymien perustaminen) kytkeytyvästä irtisanomissuojasta kuntajakolain 29 §:ää vastaavasti. Työnantajalla ei siten ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

Vaikka puitelain voimassaolo päättyy vuoden 2012 loppuun, jatkuvat puitelain yhteistoimintavelvoitteet vuoden 2014 loppuun ja puitelain mukainen henkilöstön irtisanomissuoja pisimmillään vuoden 2017 loppuun. Puitelain 4 päivänä toukokuuta 2011 muutettujen voimaantulosäännösten (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta 384/2011, 15 §:n 4 momentti) mukaan, jos laissa edellytetyt yhteistoimintajärjestelyt toteutetaan ennen vuoden 2012 loppua, sovelletaan irtisanomissuojaa vuoden 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön. Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään vuoden 2012 jälkeen sosiaalihuollon tehtäviä, sovelletaan irtisanomissuojaa vuoden 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla. Näin ollen vuoden 2013 alun jälkeen tapahtuviin tehtävien siirtoihin ei sovelleta täyttä viiden vuoden irtisanomissuojaa, vaan irtisanomissuojan pituus on 3—5 vuotta riippuen siitä, mistä ajankohdasta lukien lain edellyttämät tehtävät siirtyvät. Säännöksen tarkoituksena on estää irtisanomissuojan ulottuminen kohtuuttoman kauaksi tulevaan aikaan.

Kuntajakolain mukainen henkilöstön irtisanomissuoja koskee pykälän 2 momentin sanamuodon mukaisesti kaikkia uuden kunnan palvelukseen tulevia, riippumatta siitä, siirtyykö henkilöstö esimerkiksi saman tai toisen kunnan palveluksesta tai yhteistoiminta-alueelta. Irtisanomissuoja koskisi myös sellaisia tilanteita, joissa kuntayhtymä purkautuisi kuntien yhdistymisen vuoksi ja henkilöstö siirtyisi kunnan palvelukseen.

9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

40 a §. Yhdistymisselvityksen kustannukset. Säännös olisi kuntajakolaissa uusi. Käytännössä kunnille on maksettu jo vuodesta 2005 alkaen niin kutsuttuja esiselvitysavustuksia kuntajakomuutosten selvitysten kustannuksiin valtion talousarvioon varatuista varoista. Koska kuntarakennemuutokseen sisältyisi kunnille uusi tehtävä, velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä lain edellyttämällä alueella, säädettäisiin laissa myös valtion osallistumisesta selvitysten aiheuttamiin kustannuksiin.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnalle voitaisiin maksaa avustusta 4 c ja 4 d §:ssä säädettyjen edellytysten osoittamalla, tai ministeriön 4 h §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymiselvityksen kustannuksiin. Koska selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on edistää kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, ei avustusta lähtökohtaisesti maksettaisi selvityserusteiden vastaisille selvityksille.

Lisäksi *2 momentissa* säädettäisiin avustuksesta, jota maksettaisiin kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymiselvitykseen osallistuu 4 e §:ssä säädetyn kunnan taloudellista tilannetta koskevan edellytyksen täyttävä kunta. Osana uudistuksen muutostukea kuntia tuetaan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämisessä ja niin kutusutun tehostetun kuntaliitoksen toteuttamisessa erityisesti tilanteissa, joissa yhdistymisessä on mukana taloudeltaan kriisiytynyt tai kriisiytyvässä oleva kunta. Tarkoituksena on vahvistaa uuden kunnan taloutta ja edellytyksiä vastata palveluista yhdenvertaisesti.

Pykälän *3 momentin* mukaan 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättäisi valtiovarainministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Pykälän *4 momentissa* todetaan, että valtiovarainministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan lain 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

41 § Yhdistymisavustus. Yhdistymisavustuksen maksamiseen ja edellytyksiin tehtäisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteista johtuvia muutoksia. Yhdistymisavustuksen rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustukset vastaisivat tasoltaan vuoden 2012 ja 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä maksettavia avustuksia. Voimassa olevan lain mukaisesta avustusten porrastamisesta kuntien yhdistymisen voimaantulovuoden mukaan luovutettiin. Voimassa olevassa laissa kuntarakenteen uudistamista pyrittiin nopeuttamaan myöntämällä avustus 1,8-kertaisena vuosina 2008 ja 2009 ja 1,4-kertaisena vuosina 2010 ja 2011 verrattuna vuosina 2012 ja 2013 toteutettaviin kuntajaon muutoksiin.

Pykälän *1 momentissa* yhdistymisavustuksen saamiselle asetettaisiin ehtoja. Voimassa olevasta laista poiketen kaikille kuntien yhdistymisille ei välttämättä myönnettäisi yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin, että kuntien yhdistyminen on kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukainen. Siten kuntien yhdistymisen tulisi lähtökohtaisesti koskea vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjan sekä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteen täyttävää aluetta tai vähintään aluetta johon sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta. Yhdistymisavustusta maksettaisiin myös, jos yhdistyminen koskee 4 h §:ssä tarkoitetun valtiovarainministeriön poikkeamispäätöksen tai kuntajakoselvityksen perusteella edellä mainituista edellytyksistä poikkeavaa aluetta tai yhdistymisessä on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Pykälän *2 momentin* mukaan yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustus muodostuisi pykälän *3 momentin* mukaan yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta, jota maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Perusosan määrästä säädettäisiin 42 §:ssä ja lisäosan määrästä 43 §:ssä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:n 3 momenttia vastaavasti yhdistymisavustuksen maksamisen jaksottamisesta. Yhdistymisavustus maksettaisiin kolmen vuoden aikana.

Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena. Sen sijaan säännökseen ei enää sisältyisi voimassa olevan lain mukaista yhdistymisavustuksen suuruuden porrastamista kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden mukaan.

Pykälän 5 momentissa ohjattaisiin yhdistymisavustusten käyttöä. Sen mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistyvien kuntien tulisi lain 8 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti sopia yhdistyssopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustukset käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Momentissa säädettäisiin myös yhdistymisavustuksen käytön valvonnasta. Yhdistymisavustuksen käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastusta. Kunnan tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuihin tarkoituksiin. Selvitykseen olisi sisällyttävä tilintarkastajan lausuma. Kunnan tulisi toimittaa selvitys yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä, jolloin kaikki maksuvuosien tilinpäätökset on vahvistettu. Mikäli ministeriö katsoisi kunnan käyttäneen yhdistymisavustusta muuhun kuin laissa edellytettyyn tarkoitukseen, se voisi käynnistää valtionavustuslain (688/2001) mukaisen takaisinperinnän.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:n 4 momenttia vastaavasti yhdistymisavustuksen maksukauden aikana voimaan tulevien uusien kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen maksamiseen. Tällöin avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Näin ollen useat peräkkäiset maksukauden aikana toteutetut kuntajaon muutokset eivät vaikuttaisi avustuksen kokonaismäärään. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena 40 prosenttia ja sitä seuraavana kahtena vuotena 30 prosenttia kumpanakin vuotena.

Lisäksi lain siirtymäsäännöksiä koskevan 60 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yhdistymisavustuksen laskemisesta silloin, kun kuntajaon muutoksessa on mukana kuntia, joille maksetaan yhdistymisavustusta ennen ehdotetun lain voimaan tuloa toteutetun kuntaliitoksen perusteella.

Pykälän 7 momentti vastaisi voimassa olevan lain 41 §:n 5 momentissa säädettyä lukuun ottamatta väestötietojärjestelmää koskevasta lakimuutoksesta aiheutuvaa teknistä muutosta momentin sanamuotoon. Momentin mukaan ministeriö maksaisi yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Menettely koskisi tilannetta, jossa lakkaava kunta jaetaan useampaan eri kuntaan. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

42 §. Yhdistymisavustuksen perusosa. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten yhdistymisavustuksen perusosan määrä lasketaan. Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella.

Yhdistymisavustusta ehdotetaan myönnettäväksi pääsääntöisesti yhdistymisille, jotka johtavat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen. Sitä pienemmille kunnille avustusta myönnettäisiin vain 4 h §:ssä tarkoitetun poikkeuspäätöksen perusteella. Yhdistymisavustuksen määrä kasvaisi sen perusteella, kuinka monta kuntaa yhdistymiseen osallistuu, ja miten suureksi asukasluvultaan uusi kunta muodostuu. Pienemmillään yhdistymisavustuksen määrä olisi 2 miljoonaa euroa ja suurimmillaan 10 miljoonaa euroa.

43 §. Yhdistymisavustuksen lisäosa. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityserusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään kohentamaan uuden kunnan toimintaedellytyksiä yhdistymisissä, joihin liittyy taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia.

44 §. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen. Kuntien yhdistymisestä mahdollisesti aiheutuvan valtionosuuksien vähentymisen korvaamista jatkettaisiin vuosina 2014 – 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Pykälän *1 momentin* mukaan, jos mainittuina vuosina voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, valtiovarainministeriö myöntäisi uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Korvaus kestäisi siten voimassa olevan lain mukaisen viiden vuoden sijasta yhdistymisen voimaantulovuodesta riippuen 3-6 vuotta ja kannustaisi siten osaltaan yhdistymisen mahdollisimman nopeaan toteuttamiseen.

Korvauksen saamisen edellytyksenä olisi, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Korvauksen saamisen edellytykset olisivat siten hieman yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksiä lievemmat. Tämä on perusteltua siksi, että ei ole tarkoituksenmukaista vaikeuttaa kuntien yhdistymisiä niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi yhdistyvistä kunnista riippumattomista syistä kaikki selvityserusteiden osoittaman selvitysalueen tai poikkeamispäätöksen mukaiset kunnat eivät olisi yhdistymisessä mukana. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen ei myöskään ole luonteeltaan yhdistymisavustusten tavoin ylimääräistä rahaa kunnille, vaan korvausta menetetyistä valtionosuudesta erilaisten kuntien yhdistyessä. Toisaalta valtion kannalta maksettavaa korvausta vastaava summa tulee valtion hyväksi pienenevinä valtionosuuksina valtionosuusjärjestelmässä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin korvauksen laskemistavasta voimassa olevan lain 44 §:n 1 momentissa säädettyä vastaavasti. Vuotuinen korvauksen määrä saataisiin vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Valtiovarainministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvauksen jakamisesta useamman kunnan kesken. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 44 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta väestötietojärjestelmää koskevasta lakimuutoksesta aiheutuvaa teknistä muutosta momentin sanamuotoon.

Momenttia sovellettaisiin silloin, kun lakkaavasta kunnasta siirtyy alueita vähintään kahteen kuntaan. Momentin mukaan, jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta

olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Korvaus jaettaisiin tällöin kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevan lain 44 §:n 3 momenttia. Ministeriö maksaisi korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei maksettaisi yhdistymisavustusta, korvaukset maksettaisiin erillisenä maksuna kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

52 §. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös muutoksenhausta 18 §:n 3 momentin nojalla tehdystä valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muutoksesta, jossa on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

59 §. Yhdistymisavustusten rahoitus. Voimassa olevassa kuntajakolain 59 §:ssä säädetään yhdistymisavustusten rahoituksen jakautumisesta valtion ja kuntien kesken. Pykälän mukaan valtion talousarviossa kehyskausille 2008—2011 ja 2012—2015 yhdistymisavustuksiin varatun yhteensä 200 miljoonan euron kehyksen mahdollisesti ylittyessä rahoitetaan ylitys vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta. Ylitystä vastaava valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Pykälää muutettaisiin niin, että vuosina 2012–2015 ehdotetun yhdistymisavustuksia koskevan 41 §:n perusteella ja ennen vuotta 2014 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä voimassa olevan kuntajakolain 41 §:n perusteella maksettavat yhdistymisavustukset laskettaisiin yhteen ja jos maksettu määrä ylittäisi 200 miljoonaa euroa, vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Vastaavasti vuosina 2016–2019 maksettujen yhdistymisavustusten määrän ylittäessä 200 miljoonaa euroa ylitystä vastaava osuus vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta.

60 §. Siirtymäsäännökset. Kuntajakolain siirtymäsäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi lain yhdistymisavustuksia ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta johtuen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ennen esitetyn lain voimaantuloa toteutettujen kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen määrään. Siten, jos vuoden 2014 alusta tai sen jälkeen voimaan tuleva kuntajaon muutos koskee kuntaa, jolle maksetaan yhdistymisavustusta nykyisin voimassa olevan lain mukaan, maksussa olevan avustuksen maksaminen lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja uusi avustus maksetaan nyt esitettyjen säännösten mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovellettavasta laista. Siten, jos kuntien yhdistyminen on tullut voimaan ennen vuotta 2014, valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan nykyisin voimassa olevia säännöksiä, joiden mukaan valtionosuuksien väheneminen korvataan viiden vuoden ajan kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

Kielilaki

5 §. Kielellinen jaotus. Pykälässä säädetään kunnan kielellisen aseman määräytymisen perusteista. Pykälän 2 momentin mukaan on kuntajaon muutoksen yhteydessä päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Lähtökohtana tulee perustuslain 122 §:n ja kielilain 35 §:n mukaan olla, että kuntien

kielellisen aseman muutosta tulee välttää. Yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata.

Joissakin harvoissa tapauksissa saattaa syntyä tilanne, jossa kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan siten, että kielellinen vähemmistö uudessa kunnassa jää niin pieneksi, että uusi kunta olisi lain mukaan säädettävä yksikieliseksi. Tällaista yhdistymistä ei voitaisi lähtökohtaisesti pitää perustuslain kannalta mahdollisena, koska yhdistyvän kaksikielisen kunnan asukkaiden kielelliset oikeudet huonontuisivat. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tällaisessa tilanteessa uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

Ehdotettua säännöksen mahdollistamaa ratkaisua olisi pidettävä poikkeuksellisenä. Eri kuntaliitosvaihtoehtojen joukossa säännöksen mahdollistamaa kuntaliitosta ei tulisi pitää kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ensisijaisena vaihtoehtona, jos kielellisestä näkökulmasta parempia vaihtoehtoja on olemassa. Ratkaisua voitaisiin kuitenkin pitää toissijaisena mahdollisuutena tilanteessa, jossa yhdistyvät kunnat muista syistä pitäisivät tällaista ratkaisua tarpeellisenä ja toivottavana.

Ehdotuksella lisättäisiin kielilain 5 §:ään uusi vaihtoehto niiden vaihtoehtojen lisäksi, jotka määrittelevät kunnan kielellisen aseman. Neljän perusvaihtoehdon lisäksi (yksikielinen suomenkielinen kunta, yksikielinen ruotsinkielinen kunta ja kaksikielinen kunta, jossa joko suomi tai ruotsi on enemmistön kieli) säännökseen on sisällytynyt vapaaehtoisen kaksikielisyyden mahdollistava säännös, jonka mukaan valtuuston esityksen perusteella valtioneuvosto on voinut asetuksella säätää kaksikieliseksi sellaisen kunnan, joka muutoin olisi yksikielinen. Ehdotettu muutos ei koskisi kuntajakolain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Ehdotetulla lisäyksellä kielilain 5 §:n 3 momenttiin mahdollistettaisiin kuntaliitostilanteessa sen huomioon ottaminen, että kuntaliitokseen osallistuvan vanhan kaksikielisen kunnan kielellinen asema ei muuttuisi uutta kuntaa muodostettaessa eivätkä uuteen kuntaan tulevan kielellisen vähemmistön kielelliset oikeudet heikentyisi. Tilanne olisi vapaaehtoiseen kaksikielisyyteen verrannollinen siten, että yksikielinen kunta, joka harkitsisi tällaista kuntaliitosta, tekisi kuntaliitosesityksen itsehallintonsa puitteissa tietäen muuttuvansa pysyvästi kaksikieliseksi kunnaksi. Valtioneuvosto ei tässä tapauksessa tekisi erillistä kunnan kielellistä asemaa koskevaa päätöstä, mutta kuntien kielellistä asemaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa tulisi selkeyden vuoksi todeta myös sellaisen kunnan kielellinen asema, johon ehdotettua säännöstä sovellettaisiin.

Sellainen uusi kunta, joka muodostuisi ehdotuksen mukaisen vaihtoehdon kautta, ottaisi vastatakseen laajoista, sekä kieli- ja kuntalakiin että erityislainsäädäntöön (sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi, jne.) perustuvista kielellisistä velvollisuuksista. Uuden kunnan muodostamisen ei tällaisessakaan tapauksessa saisi heikentää vanhan kaksikielisen kunnan vähemmistökielisten kuntalaisten kielellisiä oikeuksia eikä kielellisiä palveluja. Samalla uuden kunnan aikaisemman yksikielisen osan vähemmistökielisten kuntalaisten kielelliset oikeudet parantuisivat huomattavasti.

27 §. Viranomaisten kirjeenvaihto. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on sen turvaaminen, että kaksikielinen kunta saa tarvitsemansa valtion lähettämät asiakirjat suomeksi ja ruotsiksi. Valtion viranomaisilla on jo nyt kielilain 27 §:n nojalla velvollisuus joka tapauksessa toimittaa kirjelmänsä suomeksi yksikielisesti suomenkielisille ja ruotsiksi yksikielisesti ruotsinkielisille kunnille. Lisäksi oikeusministeriö on antanut kielilain 36 §:n 2 momentin mukaisen, asiaa koskevan suosituksen (7.11.2011; OM 3/58/2011), jonka mukaan valtion viranomaisen ja kunnan välisen kirjeenvaihdon on tapahduttava kunnan kielellä tai molemmilla kielillä ja että nämä molemmat kieliversiot lähetettäisiin kaksikielisille kunnille. Ehdotus tukisi kaksikielisiä kuntia niiden täyttäessä kielilain 23 §:n mukaista velvoitetta palvella yleisöä kunnan molemmilla kielillä riippumatta siitä, kumpi on enemmistön kieli kunnassa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että useat valtion viranomaisten asiakirjat jo nyt laaditaan sekä suomen että ruotsin kielellä.

Menettely olisi omiaan vähentämään kaksikielisten kunnallisten viranomaisten tarvetta itse huolehtia käänöksistä.

29 §. Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja johtosäännöt. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan kunta päättää itse muiden elinten kuin valtuuston kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnan on päättäessään kokouskutsujen kielestä turvattava luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä ja huolehdittava kuntalaisten tiedontarpeista.

Kaksikielisen kunnan kielellisen vähemmistön tarpeet ovat kokouskutsuja ja pöytäkirjoja ajatellen suuria silloin, kun kielellisen vähemmistön määrä tai osuus kunnan asukkaista on suuri tai kun kunnat osallistuvat kuntaliitokseen, jonka seurauksena uudesta kunnasta tulee kaksikielinen tai kunnan enemmistökieli muuttuu toiseksi.

Ehdotuksessa todetaan useissa kaksikielisissä kunnissa jo vallitseva tosiasiallinen tilanne. Ehdotettu säännös edistäisi osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon tavalla, joka on perustuslain 14 §:n 4 momentin mukainen. Ehdotettu lisäys laajentaisi kokouskutsujen ja pöytäkirjojen laatimisvelvoitetta valtuuston asiakirjoista muun muassa kunnanhallituksen ja lautakuntien sekä muiden toimielinten asiakirjoihin. Vähemmistökieltä puhuvan kunnan asukkaana ja tiedotusvälineiden mahdollisuus saada tietoa kunnallisesta päätöksenteosta parantuisi. Tällaisen järjestelyn voidaan arvioida vähentävän niitä käänöstarpeita, jotka syntyvät viranomaisten tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n perusteella ja lisäävän valmiutta tiedottaa kunnan asioista kummallakin kielellä. Ehdotetun muutoksen perusteella laajennettua asiakirjojen laatimiskäytäntöä ei kuitenkaan tulisi soveltaa sellaisiin toimielimiin, jotka kuntalain nojalla on jaettu kielellisiin perustein kahteen erilliseen jaostoon.

33 §. Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne. Esityksen mukaan muutettaisiin 33 §:n 1 momentti ja lisäksi tehtäisiin tekninen muutos 3 momenttiin. Käytännössä kuntaliitos voisi johtaa tilanteeseen, jossa kielivähemmistö asuu pääasiassa siinä osassa uutta kuntaa, joka muodostuu liitetystä kaksikielisestä kunnasta. Tällöin kadun- ja tienkilpien muuttaminen kaksikieliseksi entisellä yksikielisellä alueella voitaisiin kokea kohtuuttomaksi velvoitteeksi, esimerkiksi sen vuoksi että katujen ja teiden nimille tulisi laatia vastineet toisella kielellä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kadun- ja tienkilpien muuttaminen kaksikieliseksi jäisi kunnan oman harkinnan varaan uuden kunnan aikaisemmalla yksikielisellä alueella. Harkintaan vaikuttaa kustannusten lisäksi esimerkiksi se, montako nimeä on muutenkin muutettava kuntaliitoksen johdosta jotta uudessa kunnassa ei olisi samannimisiä katuja ja teitä. Ehdotettu säännös ei siis estäisi kuntaa päättämästä käyttää kaksikielisiä kadun- ja tienkilpiä koko kunnan alueella. Ehdotettu poikkeussäännös velvollisuudesta asettaa kaksikielisiä kadun- ja tiennimikielisiä soveltuisi kaikissa tapauksissa kun yksikielinen kunta tulee kuntaliitoksen yhteydessä osaksi kaksikielistä kuntaa.

Poikkeamissäännös koskisi ainoastaan sellaisia katujen ja teiden nimikielisiä, jotka kunta määrittelee maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön, erityisesti maankäyttö- ja rakennusasetuksen 24 §:n 1 momentin nojalla. Ehdotettu säännös antaisi mahdollisuuden uudelle kaksikieliselle kunnalle harkita, onko uuden kunnan aikaisemman yksikielisen kunnan osan alueella käytettävä yksikielisiä vai kaksikielisiä katujen ja teiden nimikielisiä. Velvollisuus käyttää kaksikielisiä katujen ja teiden nimikielisiä olisi edelleen voimassa sillä uuden kunnan alueella, joka aikaisemmin oli kaksikielinen kunta. Velvollisuuden täyttämiseksi maanmittauslaitoksella olisi pykälään liittyvän siirtymäsäännöksen nojalla tehtävänä ylläpitää vuoden 2013 kuntarajoja koskevaa kartastoa uuden kunnan sisäisen vanhan kaksikielisen kunnan alueen määrittämisen pohjaksi. Kyseisen kartaston tulisi olla tarpeeksi yksityiskohtainen.

Uusi kaksikielinen kunta voisi edelleen vahvistaa kaduille ja teille nimet molemmilla kielillä koko uuden kunnan alueella, ja kielilain kannalta tavoiteltava tilanne olisi, että uusi kunta asettaisi kaksikieliset

katukilvet entisen yksikielisen kunnan alueelle siinä vaiheessa, kun uusia katukilpiä joka tapauksessa asetetaan. Koska kuntaliitokset johtavat tilanteisiin, joissa uuden kunnan katujen ja teiden nimissä esiintyviä päällekkäisyyksiä jouduttaisiin karsimaan muuttamalla katujen ja teiden nimiä, olisi kunnan harkittava tällaisten nimenmuutosten johdosta syntyvien uusien katujen ja teiden nimien vahvistamista sekä suomeksi että ruotsiksi myös aikaisemmalla yksikielisellä alueella.

Poikkeus antaisi siten mahdollisuuden harkita kadun ja tien nimiä ilmaisevien kilpien asettamista koskevaa kuntakohtaista käytäntöä eli sitä, miten kunnan osoitejärjestelmä merkitään maastoon, jolloin pitkän tähtäimen tavoitteena voisi olla kyseessä olevien kilpien uudistaminen pääsäännön mukaisesti. Kunnan tulisi harkinnassaan ottaa huomioon muun muassa se, että kadun- ja tiennimistön jääminen yksikieliseksi kaksikielisen uuden kunnan alueella voisi johtaa epäyhtenäisyyksiin kunnan osoitejärjestelmässä ja aiheuttaa ongelmia hätäkeskusten ja hälytysajoneuvojen toiminnalle, osoitetietoja käyttäville palveluille, kuten postille ja väestörekisteritietojen perusteella toimiville viranomaisille, ja nimistötietoja käyttäville karttapalveluille.

Poikkeuksen voidaan arvioida alentavan kuntauudistuksen välittömiä kustannuksia, sillä kaksikieliseksi tulevilla uusilla kunnilla ei olisi aiempien yksikielisten alueiden suhteen välitöntä tarvetta investoida uusiin kadun- ja tiennimikielisiin.

Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla ajanmukaistetaan Kotimaisten kielten keskuksen nimi vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lain mukaiseksi.

Lain voimaantulosäännös. Ehdotetut kilpien ja opasteiden kieltä koskevat siirtymäsäännökset olisivat sovellettavissa ainoastaan lainsäädännön voimaan tuleminen jälkeen päätettyjen kuntaliitosten yhteydessä. Siirtymäaikojen tarkoituksena on, että merkit ja laitteet voitaisiin muuttaa vähitellen ja ainakin osittain sitä mukaa kuin niitä muutenkin joudutaan uusimaan.

Uuden kaksikielisen kunnan tulisi määräajan loppuun mennessä muuttaa esimerkiksi viranomaisten toimipaikkojen nimikilvet ja opastetaulut suomen- ja ruotsinkielisiksi. Esimerkiksi vanhan yksikielisen kunnan rakennusviraston nimikilpi ja viraston eri toimintoja koskevan informaatiotaulun olisi määräaikaan mennessä oltava yleisön nähtävillä kummallakin kielellä siten kuin kielilain 33 §:n 1 momentti edellyttää. Kilpien ja opasteiden laatimisessa olisi otettava huomioon se, että kaksikielisen kunnan opetushallinto on kuntalain ja opetustointia koskevan lainsäädännön perusteella yksikielisesti suomenkielinen suomenkielisen koululaitoksen osalta ja yksikielisesti ruotsinkielinen ruotsinkielisen koululaitoksen osalta, jolloin esimerkiksi yksikielisten koulujen ja päiväkotien nimiä ja nimikilpiä ei olisi tarpeen muuttaa kaksikieliseksi. Samalla tavoin voitaisiin myös menetellä silloin, kun kaksikielinen kunta on kuntalain nojalla määritelty muun lautakunnan jaoston kummallekin kieliryhmälle ja kun kummankin jaoston alaisuuteen on perustettu oma virastonsa.

Siirtymäsäännökset koskisivat myös tieliikennelainsäädännössä määriteltyjä liikennemerkkejä ja opasteita. Kyseiset liikennemerkkit ja opasteet ovat valtion toimivaltaan kuuluvia, ja niitä koskevat velvoitteet koskisivat siten valtiota ja sen liikenneviranomaisia. Niiden tulisi määräajan loppumiseen mennessä muuttaa yleisten teiden viitoitusjärjestelmä uuden kaksikielisen kunnan alueella kielilain 33 §:n 1 momentin mukaiseksi.