

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till kommunindelningsslag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny kommunindelningsslag som ska ersätta kommunindelningsslagen från 1997. Syftet med propositionen är att främja reformen av kommunstrukturen. Genom propositionen ajourförs kommunindelningsslagen så att den börjar motsvara de nya behov och förändrade förhållanden som framkommit i och med kommun- och servicestrukturen. Lagen revideras så att den börjar fungera i praktiken och bättre stödjer processer när kommunindelningen ändras. Särskilt de administrativa förfarandena när ändringar i kommunindelningen bereds och beslut i anslutning därtill fattas påskyndas och förenklas.

Kommunindelningsslagens struktur och begrepp görs klarare. I lagen framhävs att beslut om ändringar i kommunindelningen till sin natur är förvaltningsbeslut och på dem ska med vissa undantag som föreskrivs i kommunindelningsslagen tillämpas allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer.

Målen för utvecklandet av kommunindelningen och förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen preciseras. Målet för utvecklande av kommunindelningen ska vara en livskraftig och områdesmässigt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Av dessa är begreppet livskraftig nytt i kommunindelningsslagen. Som en förutsättning för att kommunindelningen ska kunna ändras tillfogas att ändringen förbättrar samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. Dessutom preciseras kravet på att området ska vara enhetligt och med avseende på vilket område det ska bedömas om förutsättningarna föreligger samt att områdets framtida utveckling ska beaktas vid bedömningen.

I lagen förs på ett tydligare sätt fram kommunernas avgörande roll när en ändring i kommunindelningen inleds och bereds samt när beslut fattas om den. När kommuner går

samman ska den sammanslagningsframställning som kommunerna bereder tillsammans spela en avgörande roll. Också en enskild kommun eller kommunmedlem ska kunna föreslå att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun. Då ska utlåtande om saken inhämtas av fullmäktige i alla kommuner som berörs av ändringen innan framställningen skickas till ministeriet.

Det föreslås att kommuninvånarnas och andra berörda instansers möjligheter att påverka effektivteras i samband med att framställningen om en ändring i kommunindelningen behandlas i kommunerna. Kommunernas gemensamma och kommunindelningsutredarens framställningar ska inte längre kungöras på nytt i kommunerna i samband med att statsrådets beslut bereds. För kungörandet av andra framställningar ansvarar ministeriet och de kommuner som berörs av ändringen.

Förutsättningen för att statsrådet ska fatta beslut om en sammanslagning av kommuner ska vara att kommunernas fullmäktige har gjort en gemensam sammanslagningsframställning. Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska kunna fattas om ingen kommun som berörs av ändringen motsätter sig den. Ändringen ska kunna göras trots en kommuns motstånd, om ändringen är ringa för den kommun som motsätter sig den med beaktande av dess inverkan på kommunens invånarantal, landareal, kommunala service, ekonomi, näringsverksamhet, samhällsstrukturens utveckling eller andra med dessa jämförbara omständigheter. Ändringen ska också kunna göras, om utvecklingen av området förutsätter ändringen och ändringen inte avsevärt försämrar funktionsförmågan hos en kommun som motsätter sig ändringen och kommunens förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Det föreslås mera detaljerade bestämmelser än nu om innehållet i kommunernas sammanslagningsavtal och om avtalets bindande verkan. Kommunerna ska utse en sammanslagningsstyrelse som ansvarar för att kommunsammanslagningen genomförs. Dess mandatperiod börjar när fullmäktige har godkänt framställningen om sammanslagning av kommunerna. Tidpunkten när mandatperioden för den nya kommunens fullmäktige börjar preciseras. Bestämmelserna gör det möjligt att träffa de avgöranden som styr processen när kommunindelningen ändras och som är juridiskt bindande för de kommuner som går samman i ett tidigare skede än nu.

Bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna när en del av en kommun överförs till en annan kommun preciseras. I lagen föreskrivs om ett nytt medlingsförfarande i situationer där kommunerna inte på något annat sätt kommer överens om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen.

Det föreslås att befogenheterna för förrättningsmännen vid en fastighetsförrättning och fastighetsregisterföraren utvidgas så att de kan besluta att förenhetliga kommunindelningen och den kamerala indelningen också

genom att ändra den administrativa kommungränsen i de fall av ringa betydelse som anges i lagen.

Enligt propositionen ska det föreligga rätt att söka ändring endast i statsrådets beslut som avser förkastande av kommuners gemensamma framställning om sammanslagning av kommunerna. När det gäller beslut genom vilka ändringsframställningar godkänns tryggas tillräckliga påverkningssmöggheter redan genom rätten att överklaga fullmäktiges framställning. Enligt de nya procedurbestämmelserna ska viljan att slå samman kommunerna uttryckas och kommuninvånarna höras uttryckligen när fullmäktige beslutar om kommunernas sammanslagningsframställning. Det föreskrivs att kommunalbesvär ska behandlas i brådskaande ordning i förvaltningsdomstolarna.

Bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och personalens ställning tas in i den nya lagen utan ändringar i sak.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Lagen tillämpas första gången på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft den 1 januari 2011.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	3
ALLMÄN MOTIVERING	5
1 INLEDNING.....	5
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftningen om kommunindelningen	5
Allmänt om den lagstiftning som gäller kommunindelningen	5
Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen.....	7
Beredning och beslutsfattande i fråga om ändringar i kommunindelningen	8
Reglering av tjänsteinnehavares och arbetstagares ställning.....	10
Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse	10
Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun	11
Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur.....	13
Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar	14
Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning samt förenhetligande av kommunindelningen i vissa fall.....	15
2.2 Ändringar i kommunindelningen på 2000-talet	15
Sammanslagningar av hela kommuner.....	15
Kommunernas framställningar och statens särskilda kommunindelningsutredningar	18
Partiella kommunsammanslagningar.....	19
Vem som gjort framställningarna och motiveringen.....	21
Partiella sammanslagningar i samband med sammanslagningar av hela kommuner	21
2.3 Ekonomiskt stöd för kommunsammanslutningar.....	22
Sammanslagningsunderstöd som betalts de senaste åren	22
Kompensation för bortfall av statsandelar.....	23
2.4 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet.....	24
Danmark	24
Sverige.....	25
Norge.....	27
2.5 Bedömning av nuläget	28
Lagens struktur och de begrepp som använts i lagen.....	28
Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen.....	28
Beredning och beslutsfattande i fråga om ändringar i kommunindelningen	29
Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse	31
Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun	31
Ändringssökande	32
Andra bestämmelser i kommunindelningslagen.....	35
3 PROPOSITIONENS MÅL OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	36
3.1 Mål 36	36
3.2 De viktigaste förslagen.....	36
Lagens struktur och begrepp	36

	Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen.....	37
	Berednings- och beslutsprocessen när kommunindelningen ändras	38
	Sammanlagingsavtal och sammanslagningsstyrelse.....	41
	Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun	42
	Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall.....	43
	Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse	44
	Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar	45
	Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning	45
	Ändringssökande	46
4	PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	47
4.1	Ekonomiska konsekvenser	47
4.2	Konsekvenser för myndigheterna	48
4.3	Samhälleliga konsekvenser	49
4.4	Konsekvenser för miljön	49
5	BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	49
5.1	Beredningsskeden och beredningsmaterial	49
5.2	Remissyttranden och hur de har beaktats.....	50
6	SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	51
	DETALJMOTIVERING	52
1	LAGFÖRSLAG	52
	1 kap. Allmänna bestämmelser	52
	2 kap. Inledande och beredning av sammanslagningar av kommuner	56
	3 kap. Inledande och beredning när en del av en kommun överförs till en annan kommun 63	
	4 kap. Särskild kommunindelningsutredning	68
	5 kap. Beslut om ändring i kommunindelningen.....	74
	6 kap. Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun.....	78
	7 kap. Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall	83
	8 kap. Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse.....	85
	9 kap. Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar	89
	10 kap. Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning.....	92
	11 kap. Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur	95
	12 kap. Ikraftträdandebestämmelser	98
2	NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	99
3	IKRAFTTRÄDANDE	99
4	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	99
	LAGFÖRSLAG	104
	Kommunindelningslag	104

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

De senaste åren har framställningarna om ändring i kommunindelningen ökat kraftigt i och med att kommun- och strukturreformen har kommit i gång. Efter 2005 har flera kommuner än någonsin tidigare i landets historia berörts av utredningar om kommunsammanslagningar. I början av 2009 trädde ett rekordantal kommunsammanslagningar som gällde hela kommuner i kraft. Ändringarna berörde inalles 99 kommuner och till följd av dem minskade antalet kommuner med 67.

Målet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), nedan *ramlagen*, är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Enligt ramlagen stärks kommunstrukturen genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Också i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering förbinder man sig att understöda frivilliga kommunsammanslagningar i synnerhet mellan många kommuner i syfte att få till stånd en funktionsduglig och livskraftig kommunstruktur.

Bestämmelser om ändring i kommunindelningen ingår i kommunindelningslagen (1196/1997), som trädde i kraft vid ingången av 1998. De senaste årens erfarenheter av tillämpningen av lagen har visat att det föreligger ett uppenbart behov av att revidera lagen. Kommunindelningslagen från 1997 bereddes inte med tanke på någon omfattande kommunstrukturreform. Vid tillämpningen av lagen har det förekommit oklarheter särskilt när det är fråga om kommunsammanslagningar som berör flera kommuner än två. Behovet av att revidera kommunindelningslagen gäller framför allt procedurbestämmelserna, t.ex. de bestämmelser som gäller berednings- och beslutsprocessen när kommunindelningen ändras. Kommunindelningslagens bestämmelser som gäller ekonomiskt stöd och personalens ställning vid kommunsammanslagningar har däremot nyligen reviderats i samband med att ramlagen stiftades 2007.

Finansministeriet tillsatte den 25 februari 2008 en arbetsgrupp som skulle bereda en reform av kommunindelningslagen, nedan *arbetsgruppen för kommunindelningslagen*. Arbetsgruppens uppgift var att bereda regeringens proposition med förslag till ny kommunindelningslag. Arbetsgruppen bestod av sakkunniga från finansministeriet, Finlands Kommunförbund, en länsstyrelse, Lantmäteriverket och en kommun som berörts av en kommunsammanslagning. Regeringens föreliggande proposition med förslag till kommunindelningslag baserar sig på förslagen från arbetsgruppen för kommunindelningslagen och den respons som erhållits i utlåtanden om dem.

2 Nuläge**2.1 Lagstiftningen om kommunindelningen**

Allmänt om den lagstiftning som gäller kommunindelningen

Enligt 121 § 1 mom. i Finlands grundlag är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. De i detta avseende viktigaste bestämmelserna ingår i kommunallagen (365/1995). I kommunallagen föreskrivs om bl.a. kommunförvaltningens struktur, kommunens beslutsfattande samt kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter.

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Enligt motiveringen i regeringens proposition som gäller grundlagen (RP 1/1998 rd) innebär detta att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed fortsättningsvis ska regleras genom lag.. Här hänvisar man till kommunindelningslagen. I samband med att den gällande kommunindelningslagen stiftades ansåg grundlagsutskottet (GrUU 24/1997 rd) att bestämmelsen

om självstyrelse inte erbjuder enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen.

Vid sidan av grundlagen ska man vid stiftandet av lagar som gäller kommunalförvaltningen beakta förpliktelserna i den av Europarådet antagna Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991). Stadgan sattes i kraft i Finland genom förordning (1181/1991) i början av oktober 1991. Kommunindelningen berörs i första hand av artikel 5 i stadgan om skydd av de lokala myndigheternas gränser. Enligt artikeln får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Bestämmelser om ändring i kommunindelningen ingår för närvarande i kommunindelningslagen, som trädde i kraft vid ingången av 1998. Kommunindelningslagen ersatte lagen om kommunindelning (73/1977), som trätt i kraft vid ingången av april 1977. Den föregicks av lagen om ändring i kommunal indelning (180/1925), som trädde i kraft vid ingången av 1926.

Kommunindelningslagen har ändrats flera gånger under sin giltighetstid. Syftet med de senaste ändringarna har varit att främja särskilt frivilliga sammanslagningarna av hela kommuner. Vid ingången av juni 2008 trädde lagen om ändring av kommunindelningslagen (357/2008) i kraft. Genom den gjordes det möjligt att tillämpa bestämmelserna om tillsättande av en organisationskommission och fullmäktiges mandattid i den nya kommunen också i de situationer där en kommunsammanslagning genomförs genom att en redan existerande kommuns område utvidgas i stället för att det bildas en ny kommun, om kommunerna i fråga så beslutar. Vid ingången av 2009 trädde lagen om ändring av 25 § i kommunindelningslagen i kraft (761/2008). I lagen föreskrivs om en tredje alternativ modell att bilda fullmäktige i en ny kommun mitt under en kommunal valperiod, s.k. delvis gemensamt fullmäktige.

De viktigaste ändringarna i kommunindelningslagen har gällt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar. Senast reviderades dessa bestämmelser i kommunindelningslagen i samband med att ramlagen stiftades.

Den lag om ändring av kommunindelningslagen (170/2007) som anknyter till ramlagen trädde i kraft den 23 februari 2007. Bestämmelserna om de sammanslagningsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen reviderades då helt och hållet. Det föreskrevs att förluster av statsandelar som eventuellt realiserats vid en kommunsammanslagning ska kompenseras till fullt belopp under fem år. Det stöd för investerings- och utvecklingsprojekt som betalats i samband med ändringar i kommunindelningen slopades. I det sammanhanget ändrades också kommunindelningslagens bestämmelser om målen för utvecklande av kommunindelningen och statsrådets prövningsrätt i fråga om beslut som gäller ändringar i kommunindelningen. Dessutom förkortades giltighetstiden för det avtal om ordnande av förvaltning och service som ingås mellan de kommuner som berörs av en ändring i kommunindelningen från fem till tre år. Bestämmelserna om personalens ställning ändrades i överensstämmelse med ramlagen. Den viktigaste ändringen var personalens fem år långa uppsägningsskydd vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008–2013.

Genom den lag om ändring av kommunindelningslagen (167/2005) som trädde i kraft vid ingången av april 2005 ändrades kommunindelningslagens bestämmelser så att de skulle styra kommunerna att förbättra även serviceproduktionsstrukturerna i samband med ändringar i kommunindelningen. Ändringarna gällde kommunernas skyldighet att på grund av en ändring i kommunindelningen göra upp ett avtal om ordnande av förvaltning och service, kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar samt stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Dessutom preciserades de särskilda förutsättningarna för ändring i kommunindelningen beträffande skyldigheten att ordna kommunal folkomröstning.

Kommunindelningslagens bestämmelser om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ändrades första gången genom den lag om ändring av kommunindelningslagen (1447/2001) som trädde i kraft vid ingången av 2002. I detta sammanhang fogades bestämmelser om stöd för investerings- och

utvecklingsprojekt till lagen. De slopades 2007 i samband med de ändringar som hänförde sig till stiftandet av ramlagen.

I det följande redogörs närmare för kommunindelningens innehåll och dess tillämpningspraxis.

Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen

I kommunindelningens lag föreskrivs om de kvalitativa mål som styr utvecklandet av kommunindelningen (1 §). Enligt dem är Finland indelat i kommuner för invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen. Kommunindelningen utvecklas på det sätt som dessa grundläggande syften förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas.

Bestämmelserna om målen för utvecklande av kommunindelningen reviderades i samband med att ramlagen stiftades. Förutom de ovan nämnda målen betonas dessutom att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Förutom målen för utvecklande av kommunindelningen föreskrivs i kommunindelningens lag separat om allmänna och särskilda förutsättningar för ändring i kommunindelningen. Enligt bestämmelserna om allmänna förutsättningar för ändring i kommunindelningen (3 §) kan kommunindelningen ändras, om ändringen 1) främjar ordnandet av service för invånarna i området, 2) förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, 3) förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller 4) främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. De nämnda förutsättningarna är alternativa, så det räcker med att en av dem föreligger för att det ska vara möjligt att ändra kommunindelningen.

Dessutom föreskrivs i lagen separat om särskilda förutsättningar för ändring i kommunindelningen som gäller hela kommuner (4 §) och en del av en kommun (5 §). Änd-

ringar i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, dvs. som berör hela kommuner, kan verkställas på gemensam framställning av de berörda kommunernas fullmäktige. En ändring kan också verkställas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig detta, t.ex. på förslag av en enskild kommun eller på förslag av en kommunindelningsutredare som ministeriet tillsatt. Endast i undantagsfall kan en ändring i kommunindelningen som gäller en hel kommun göras trots att fullmäktige i en berörd kommun motsätter sig ändringen. Detta förutsätter att kommunindelningsutredarens förslag vid en kommunal folkomröstning som ordnats i en sådan kommun har understötts av majoriteten. I praktiken har inte en enda kommunsammanslagning verkställts mot kommunfullmäktiges vilja på grund av majoritetens understöd i en folkomröstning.

Vid ändringar som gäller hela kommuner spelade fullmäktige i de berörda kommunerna enligt 1997 års kommunindelningens lag en så gott som avgörande roll. En ändring som fullmäktige föreslagit gemensamt skulle verkställas, om den inte konstaterats strida mot målen för kommunindelningen och syftena med utvecklandet av den i 1 § eller mot de allmänna förutsättningarna för ändring i kommunindelningen i 3 §. I samband med att ramlagen stiftades ändrades dock 4 § 1 mom. i kommunindelningens lag så att statsrådets prövningsrätt utökades vid beslut om ändringar i kommunindelningen. Statsrådet kan förkasta kommunernas samstämmiga framställningar om ändring i kommunindelningen, om det anser att den nya kommunen t.ex. inte skulle uppfylla kravet på en funktionsduglig helhet som har erforderliga förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Statsrådet kan sålunda bedöma de föreskrivna förutsättningarna för ändring i kommunindelningen som en helhet. Statsrådet har tills vidare inte utnyttjat sina befogenheter att avslå en ändring i kommunindelningen som baserar sig på kommunernas gemensamma framställning.

En ändring i kommunindelningen som innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas, men inte att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, dvs. en

ändring som gäller en del av en kommun, kan enligt 5 § verkställas 1) om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen, eller 2) om ändringen inte inverkar på invånarantalet i någon kommun med mer än 5 % eller på arealen i någon kommun med mer än 10 %, räknat enligt landarealen. I övrigt kan en sådan ändring i kommunindelningen verkställas endast under särskilt vägande i 3 § nämnda förutsättningar.

I lagens förarbeten har man inte granskat situationer där ovan nämnda särskilt vägande i 3 § nämnda förutsättningar föreligger. Däremot har man i rättspraxis tolkat när särskilt vägande i 3 § nämnda förutsättningar enligt 5 § 2 mom. i kommunindelningslagen föreligger och ur vilket områdes synvinkel det ska bedömas om förutsättningarna föreligger. Statsrådets beslut om anslutning av en del av Sibbo kommun till Helsingfors stad fattades i juni 2007 mot Sibbo kommuns vilja. Ovan nämnda gränser för områdets invånarantal och areal överskreds. Enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörande i fallet (HFD 2008:1) var de allmänna förutsättningarna enligt 3 § i kommunindelningslagen också särskilt vägande på det sätt som avses i 5 § 2 mom. i kommunindelningslagen. Vid prövningen av lagenligheten hos statsrådets beslut gällde det i detta avseende att observera att det var fråga om ett särskilt område i Helsingforsregionen, som anses vara det område som huvudstadsregionen och dess kranskommuner tillsammans bildar. Området skiljde sig från andra kommunala indelningar. När högsta förvaltningsdomstolen bedömde förutsättningarna tog man hänsyn till det överförda områdets läge och betydelse för en behärskad och balanserad utveckling av samhällsstrukturen i Helsingforsregionen samt de möjligheter som anslutningen i överensstämmelse med de riksomfattande målen för områdesanvändningen medförde till bättre bostadsbyggande och trafikförbindelser i Helsingforsregionen.

Beredning och beslutsfattande i fråga om ändringar i kommunindelningen

En framställning om ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskas,

dvs. en sammanslagning av hela kommuner, kan enligt 6 § i kommunindelningslagen göras av fullmäktige i en berörd kommun. En framställning om ändring i kommunindelningen som gäller en del av en kommun kan göras av fullmäktige i eller en medlem av en berörd kommun. Ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen kan anhängiggöras även på initiativ av ministeriet, i praktiken på förslag av en kommunindelningsutredare som ministeriet tillsatt.

Enligt 8 § i kommunindelningslagen kan ministeriet med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning bestämma att det skall verkställas en särskild utredning, för vilken ministeriet efter att ha hört respektive kommuner tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare. I praktiken tillsätts en utredare i allmänhet på kommunernas initiativ. Det kan också bestämmas om särskild utredning, om minst 20 procent av de 18 år fyllda invånarna i en kommun har gjort en framställning om upplösande av kommunen eller bildande av en ny kommun. Om utredningen visar att kommunindelningen bör ändras, ska utredaren uppgöra ett förslag till ändring i kommunindelningen och till de bestämmelser och beslut som behövs med anledning därav. Angående utredarens förslag gäller vad som bestäms om framställning om ändring i kommunindelningen. Utredaren ska efter behov även föreslå att en i 30 § i kommunallagen avsedd kommunal folkomröstning förrättas angående utredarens förslag till ändring i kommunindelningen. Utifrån utredarens förslag kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas. Utredaren har, utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt, rätt att av myndigheterna få behövliga uppgifter och annan hjälp för fullgörande av uppgiften. Grunderna för utredarens arvode bestäms av ministeriet. Kostnaderna för verkställande av utredningen och för de kommunala folkomröstningar som ministeriet förordnar betalas av statens medel.

I en framställning eller ett initiativ som avser ändring i kommunindelningen ska behovet av ändring i kommunindelningen motiveras, och en utredning som behövs för ärendets bedömning ska om möjligt bifogas. I fall

som gäller partiell sammanslagning ska de områden som föreslås bli överförda anges med behövlig noggrannhet, t.ex. med hjälp av fastighetsbeteckningar och en karta.

En framställning som gäller en sammanslutning av hela kommuner ska innehålla ett avtal enligt 9 § i kommunindelningsslagen om ordnande av förvaltning och service på det område som berörs av ändringen. I avtalet ska också ingå en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten och effektiviteten förbättras. Avtalet skall iakttas under de tre år som följer efter det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft, om inte en kortare tid har avtalats eller om inte omständigheterna har förändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet. Verkställs ändringen i kommunindelningen på framställning av en enskild kommun eller på grund av en folkomröstning som föreslagits av kommunindelningsutredaren, ska berörda kommuner innan kommunindelningen träder i kraft göra upp ett avtal och en plan och lämna dessa till ministeriet.

Ministeriet kan med stöd av 6 § 4 mom. i kommunindelningsslagen genast förkasta en framställning om ändring i kommunindelningen när den inkommit till ministeriet, om det är uppenbart att den inte kan godkännas. Motiveringen till att en framställning förkastas på detta sätt utan den remissbehandling som avses i 7 § i kommunindelningsslagen kan vara t.ex. att framställningen inte uppfyller kraven på en framställning som kan anhängiggöras, eller att framställningen motsvarar en framställning som nyligen gjorts av samma personer och som förkastats, eller att man genom framställning försöker återställa en kommunindelning som nyligen ändrats. I praktiken har ministeriet fr.o.m. 2007 börjat tillämpa även ett tredje alternativ utöver remissbehandling och direkt förkastande av framställningen. Då har ministeriet begärt kommunernas förhandsinställning till framställningen innan det har avgjort om framställningen sänds på remiss eller om den genast förkastas.

Ministeriet skickar framställningen jämte handlingar till länsstyrelsen för remissbehandling enligt 7 § i kommunindelningsslagen. I fall som gäller hela kommuner räcker behandlingen några månader, dock i allmän-

het kortare tid än vid partiella sammanslagningar. Vid partiella sammanslagningar räcker behandlingen från ungefär fyra till sex månader.

I enlighet med 7 § i kommunindelningsslagen inhämtar länsstyrelsen utlåtande om ett ärende som gäller en partiell sammanslagning av den behöriga lantmäteribyrån på området eller någon annan fastighetsregisterförare. Till utlåtandet skall fogas en förteckning över de i fastighetsregistret ingående registerenheter och delar därav som föreslås bli överförda från en kommun till en annan samt, efter behov, ett förslag till sträckning av gränsen mellan kommunerna. Dessutom utreder länsstyrelsen invånarantalet och språkförhållandena i de områden som föreslås bli överförda från en kommun till en annan genom att begära utlåtande av magistraten. Både vid sammanslagningar som gäller hela kommuner och vid partiella sammanslagningar ska länsstyrelsen bereda de berörda kommunernas invånare och andra som anser att ärendet berör dem tillfälle att framställa anmärkningar inom 30 dagar. En kungörelse om detta ska publiceras på det sätt som kommunala tillkännagivanden publiceras i kommunen. Bestämmelser om offentliggörande ingår i 64 § i kommunallagen. Anmärkningarna ska tillställas kommunstyrelsen i den kommun i vilken de som har framställt anmärkningarna är invånare eller med avseende på vilken de anser sig vara parter i övrigt. Dessutom ska länsstyrelsen uppmana de berörda kommunerna att inom utsatt tid avge ett på fullmäktiges beslut baserat utlåtande om ärendet och om anmärkningarna till det. Kommunens utlåtande och anmärkningarna ska tillställas länsstyrelsen inom utsatt tid.

Länsstyrelsen ger också ett eget utlåtande om hur ändringen skulle komma att inverka på statens regional- och lokalförvaltning och på den områdesindelning som iakttas inom Europeiska unionens verksamhet (10 §). Efter remissbehandlingen skickar länsstyrelsen tillbaka alla handlingar och allt material som samlats under behandlingen till ministeriet, varefter ministeriet bereder beslutet i ärendet.

Enligt 11 § i kommunindelningsslagen beslutar statsrådet om ändring i kommunindelningen eller om förkastande av en framställ-

ning eller ett initiativ som gäller detta. Beslut om ändringar i kommunindelningen som gäller hela kommuner fattas alltid av statsrådets allmänna sammanträde. Ministeriet kan fatta beslut om en partiell sammanslagning, om inte fullmäktige i någon berörd kommun har motsatt sig sammanslagningen, eller förkasta en framställning eller ett initiativ som avser en sådan ändring, om fullmäktige i någon berörd kommun har motsatt sig ändringen.

Enligt 12 § i kommunindelningslagen ska en ändring i kommunindelningen bestämmas att träda i kraft vid ingången av ett kalenderår. Beslut om ändring i kommunindelningen ska fattas före juni månads utgång under det föregående året. Beslut om ändring i kommunindelningen ska publiceras i författningssamlingen och sändas för kungörelse i den berörda kommunen på det sätt kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Har kommunindelningen ändrats på framställning av en kommunmedlem, ska information om beslutet sändas separat till den som gjort framställningen. Detsamma gäller ett beslut genom vilket en framställning av en kommunmedlem har förkastats.

Reglering av tjänsteinnehavares och arbetstagares ställning

Kommunindelningslagens bestämmelser om personalens ställning reviderades i samband med att ramlagen stiftades 2007. Den viktigaste ändringen var det fem år långa uppsägningsskydd vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008—2013 som skrevs in i 13 §. Enligt den har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Förbudet gäller samtliga kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

Dessutom fogades till 13 § en bestämmelse enligt vilken sådana ändringar i kommunindelningen som avses i kommunindelningslagen och som leder till att personalen byter arbetsgivare alltid betraktas som överlåtelse av rörelse oberoende av om alla kriterier för överlåtelse av rörelse som föreskrivs i arbetslagstiftningen är uppfyllda. Det föreskrevs också att beredningen av ett avtal om ordnande av förvaltningen och servicen samt den plan som hänför sig till det ska genomföras i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Samtidigt upphävdes i kommunindelningslagen 14 § som gällde löne- och övriga förmåner och 16—18 § som gällde pensionskydd, semester samt samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagare eftersom de blivit onödiga då de bestämmelser om överlåtelse av rörelse som avses i 13 § tillsammans med lagen om kommunala pensioner (549/2003) garanterar personalen minst samma rättigheter och förmåner som de upphävda bestämmelserna i situationer där kommunindelningen ändras.

Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

I 19 § i kommunindelningslagen sägs att när en kommun upplöses så att dess område i sin helhet övergår till en ny kommun eller en kommun som utvidgas, övergår dess egendom samt skulder och förpliktelser till den nya kommunen eller den kommun som utvidgas. Detta innebär att egendomen samt skulderna och förpliktelserna övergår automatiskt direkt med stöd av lagen utan att det förutsätts några separata avtal eller andra rättshandlingar.

I 20 § i kommunindelningslagen föreskrivs om ekonomisk uppgörelse mellan kommuner i samband med partiella kommunsammanslagningar. Enligt bestämmelsen ska de berörda kommunerna verkställa en ekonomisk uppgörelse som gäller kommunernas egendom på det område som ändringen gäller, om inte detta med hänsyn till ändringens ringa verkningar eller av någon annan anledning ska anses onödigt.

Enligt lagen ska sådan fast egendom och arrenderätt eller någon annan nyttjanderätt i anknytning till den som uteslutande eller huvudsakligen tjänar ett visst område i uppgörelsen tilldelas den kommun som området kommer att höra till. I övrigt delas egendomen samt skulderna och förpliktelserna i uppgörelsen så att uppgörelsens sammanlagda verkningar berör kommunerna på ett rättvist sätt.

Om inte något annat följer av den ekonomiska uppgörelsen, kvarstår en kommuns tillgångar och skulder alltså hos kommunen, när dess område utvidgas eller minskas. Sålunda är utgångspunkten vid partiella kommunsammanslagningar att flyttningen av gränsen i sig inte heller för kommunernas del föranleder några ändringar i ägande- och ansvarsförhållandena. Exempelvis fastigheter som tillhör en kommun som överlåter ett område kvarstår hos kommunen, om inte fastigheten har övergått eftersom den tjänar invånarna, t.ex. som skola eller för rening av avloppsvatten. Lös egendom kvarstår hos den kommun som överlåter ett område, om inte kommunerna kommer överens om något annat.

Delningen av egendom samt skulder och förpliktelser mellan de berörda kommunerna får inte äventyra borgenärernas eller andra rättsinnehavares ställning. Är inte staten rättsinnehavare, får inte ansvaret för förbindelsen överföras på en annan kommun utan borgenärens eller någon annan rättsinnehavares samtycke.

När kommunernas inte enighet om den ekonomiska uppgörelsen, avgörs ärendet enligt 21 § i kommunindelningslagen som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen. Förvaltningstvister som gäller ekonomiska uppgörelser är sällsynta. I de fall där det anses nödvändigt att verkställa en ekonomisk uppgörelse når kommunerna i allmänhet en överenskommelse om den. Ett undantag är den partiella kommunsammanslagningen mellan Sibbo kommun och Helsingfors stad som trädde i kraft vid ingången av 2009, där man inte kom överens om den ekonomiska uppgörelsen och ärendet behandlas som ett förvaltningstvistemål.

Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun

I 7 kap. i kommunindelningslagen föreskrivs för det första om förrättande av kommunalval som gäller den nya kommunen. I 23 § föreskrivs hur en ändring i kommunindelningslagen ska beaktas vid kommunalval, om de förrättas under året före det då en ändring i kommunindelningslagen träder i kraft.

I 25 § föreskrivs om bildande av fullmäktige i den nya kommunen när en ändring i kommunindelningslagen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. I den berörda kommunen förrättas nytt kommunalval året före ikraftträdandet, om ändringen i kommunindelningslagen innebär att en ny kommun bildas, eller om statsrådet vid beslut om något annat slag av ändring anser detta behövt. Vid valet iaktas i tillämpliga delar vad som bestäms om ordinarie kommunalval. Vid sidan av nya val kan kommunerna välja två andra alternativa sätt att bilda fullmäktige i den nya kommunen. För den återstående valperioden kan de antingen helt eller delvis slå samman fullmäktige i alla kommuner som går samman.

Bestämmelser om förberedande åtgärder i anslutning till valen ingår i 26 §.

I 24 § i kommunindelningslagen ingår en specialbestämmelse om antalet fullmäktigeledamöter i situationer där kommunindelningslagen ändras. Enligt den kan ministeriet på en gemensam framställning av de berörda kommunerna besluta att ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i 10 § i kommunallagen ska väljas i en kommun som utvidgas eller en ny kommun. Förordnandet kan gälla den första och andra valperioden efter det att ändringen i kommunindelningslagen har trätt i kraft.

28 § i kommunindelningslagen gäller beslut om nya kommuners namn. Innebär en ändring i kommunindelningslagen att en ny kommun bildas, ska fullmäktige i de kommuner av vilkas område den nya kommunen bildas besluta om kommunens namn. Om fullmäktige vill ge den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun, ska utlåtande inhämtas hos Forskningscentralen för de inhemska språken. Det nya namnet ska omedelbart medde-

las ministeriet. Om de berörda kommunernas fullmäktige inte kan komma överens om den nya kommunens namn, bestäms detta av ministeriet. I praktiken har ministeriet utövat sin befogenhet att besluta om namnet på en ny kommun endast en gång.

Enligt 29 § i kommunindelningslagen ska för en ny kommun och, om de berörda kommunerna så beslutar, också för en utvidgad kommun en organisationskommission tillsättas inom en månad från det ändringen i kommunindelningen har bestämts. Organisationskommissionen tillsätts i praktiken senast på sommaren året före det att ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Organisationskommissionen sköter förberedelserna inför ordnandet av kommunens förvaltning till dess valresultatet har fastställts och kommunstyrelsen valts. Angående organisationskommissionen gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommunstyrelsen.

I de situationer där en kommunsammanslagning verkställs genom att en redan existerande kommuns område utvidgas, är det enligt lagen inte nödvändigt att tillsätta en organisationskommission. Även då kan kommunerna om de så vill komma överens om att själva tillsätta ett organ med motsvarande uppgifter som en organisationskommission, t.ex. en uppföljningskommission eller kommunsammanslagningsskommission. Om någon organisationskommission inte tillsätts, sköter kommunstyrelsen i den kommun som utvidgas de förberedande uppgifterna i anslutning till ordnandet av kommunens förvaltning på det sätt som förutsätts i avtalet mellan kommunerna och av en gemensam kommission eller motsvarande som eventuellt tillsätts.

Enligt 30 § 1 mom. i kommunindelningslagen ska den nya fullmäktigeförsamlingen omedelbart vidta de åtgärder som behövs för ordnande av kommunens förvaltning efter det att resultatet har fastställts av det första valet av fullmäktigeledamöter i en ny kommun och, om de berörda kommunerna så beslutar, också i en utvidgad kommun. Om en ändring i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal period och kommunerna har beslutat att i stället för att förrätta nya val bilda den nya kommunens fullmäktige genom att slå samman fullmäktigeförsam-

lingarna eller en del av dem, börjar fullmäktiges mandatperiod på motsvarande sätt efter det att avtalet om sammanslagning av fullmäktigeförsamlingarna har ingåtts. I praktiken har man emellertid kunnat besluta att slå samman fullmäktigeförsamlingarna t.ex. redan i avtalet om ordnande av förvaltning och service flera månader eller t.o.m. år innan statsrådet fattar beslutet om ändring i kommunindelningen. Eftersom fullmäktiges behörighet ändå inte kan börja enbart på grundval av kommunfullmäktiges framställning om ändring i kommunindelningen, har bestämmelsen i fråga tolkats så att mandattiden kan börja först efter det att statsrådet har fattat beslut om ändring i kommunindelningen.

Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till kommunindelningsslag (RP 135/1997 rd) är sådana åtgärder som behövs för ordnande av den nya kommunens förvaltning och som ankommer på den nya fullmäktigeförsamlingen bl.a. beslutande om kommunens organisation, tillsättande av kommunstyrelsen och övriga organ, inrättande av tjänster samt fattande av beslut som gäller de övriga tjänsteinnehavarnas ställning.

Enligt 30 § 3 mom. i kommunindelningsslagen börjar de som invalts i kommunstyrelsen genast sköta sitt uppdrag efter det att kommunstyrelsen tillsätts. Organisationskommissionens mandattid upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts. De andra förtroendevalda än kommunstyrelsen liksom tjänsteinnehavarna börjar sköta sitt uppdrag först när ändringen i kommunindelningen träder i kraft, om det inte besluts att de ska börja sköta sitt uppdrag redan tidigare. Fullmäktige i en ny kommun eller en kommun som utvidgas kan således besluta att t.ex. den nya kommunens nämnder och tjänsteinnehavare börjar sköta sitt uppdrag redan innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

När det är fråga om en kommun som utvidgas kan kommunerna för närvarande å andra sidan också besluta att fullmäktiges mandattid i enlighet med 25 § 2 mom. i kommunindelningsslagen börjar först från det att ändringen i kommunindelningen träder i kraft, vid årsskiftet. Då fortsätter mandattiden för en eventuell organisationskommis-

sion eller den gamla kommunstyrelsen i en kommun som utvidgas till årets slut och besluten som gäller den nya kommun kan fattas först i de nya organ som inleder sin verksamhet efter årsskiftet.

I det övergångsskede som beror på att kommunindelningen ändras kan samtidigt vara verksamma både de gamla fullmäktigeförsamlingarna och andra organ i de kommuner som upplöses eller den kommun som utvidgas och den nya fullmäktigeförsamlingen och andra organ i den nya kommunen eller den kommun som utvidgas. Behörigheten hos organen i en kommun som upplöses eller minskas begränsas kännbart av bestämmelsen i 33 § i kommunindelningslagen, där det sägs att den berörda myndigheten i kommunen inte efter att ändringen i kommunindelningen har bestämts får besluta i ärenden som efter att kommunindelningen har ändrats ska anses ankomma på myndigheten i den andra kommunen och som kan överföras på den.

Enligt regeringens proposition som gäller kommunindelningslagen inskränks i 33 § behörigheten för en myndighet i en kommun som upplöses eller minskar genast efter att beslut om ändring i kommunindelningen har fattats, även om ändringen inte ännu trätt i kraft. Bestämmelsen börjar således verka redan från och med statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen och man behöver t.ex. inte vänta på att beslutet ska vinna laga kraft. Enligt regeringens proposition gäller vidare inskränkningen i behörigheten alla myndigheter i den kommun som upplöses eller minskar, dvs. fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna, direktionerna och de tjänsteinnehavare som har anförtrots befogenheter. Syftet med bestämmelsen är att hindra att myndigheterna i en berörd kommun som upplöses eller minskar träffar sådana avgöranden under den tid då ändringen i kommunindelningen redan är känd som kan anses ankomma på den nya kommunens myndigheter. En naturlig förutsättning är dock att det är möjligt att överföra avgörandet på den nya kommunens myndigheter. Exempelvis uppgifter som är brådskande och skall fullgöras inom utsatt tid ankommer på myndigheterna i den kommun som upplöses eller minskar.

Förutom nämnda 33 §, som begränsar behörigheten hos myndigheterna i en kommun som upplöses eller minskas, föreskrivs i 8 kap. i kommunindelningslagen, vilket gäller verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall, att kommunala taxor och stadgor ska ändras så att de motsvarar den nya kommunindelningen (31 §) samt att samfunds och stiftelsers hemort ändras direkt med stöd av lagen när en kommun upplöses (32 §).

Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur

Enligt 34 § i kommunindelningslagen får ändring i beslut av kommunfullmäktige varigenom en ändring i kommunindelningen föreslås sökas genom besvär på det sätt som bestäms i kommunallagen. Enligt 90 § i kommunallagen söks ändring i beslut som fattats av fullmäktige hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär är till sin natur laglighetsbesvär, så besvärsgrunderna kan vara endast fel beträffande beslutsfattandets laglighet. Enligt nämnda paragraf får besvär anföras på den grunden att 1) beslutet har tillkommit i felaktig ordning, 2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller 3) beslutet annars strider mot lag. Enligt 92 § i kommunallagen tillkommer besvärsrätt den som ett beslut avser och kommunmedlemmarna.

Kommunalbesvär hindrar vanligtvis inte att det beslut som besvären avser verkställs. Enligt 98 § i kommunallagen kan ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten. Saken har tolkats så att efter kommunfullmäktiges beslut om framställning om ändring i kommunindelningen kan kommunens framställning trots eventuella besvär verkställas, dvs. skickas vidare till ministeriet. För denna tolkning talar den tidsfrist som i kommunindelningslagen utsatts för beslut om ändringar i kommunindelningen. Enligt 12 § ska beslut om ändring i kommunindelningen fattas före juni månads utgång under det föregående året.

Förvaltningsdomstolen, som fungerar som besvärsmyndighet, kan dock förbjuda att kommunfullmäktiges beslut verkställs. Frågan om verkställighet avgörs vanligtvis i brådiskande ordning separat från besvären. Förvaltningsdomstolen har veterligen inte en enda gång förbjudit att fullmäktiges beslut om framställning om ändring i kommunindelningen verkställs.

Med anledning av besvär kan förvaltningsdomstolen upphäva även ett sådant beslut av en kommunal myndighet som redan har börjat verkställas. I praktiken har det visat sig vara oklart vilken inverkan upphävandet av ett beslut har på verkställigheten. Eftersom det finns möjlighet till fortsatta besvär, har beslutet inte vunnit laga kraft. Enligt 9 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) kan besvär över beslut av en förvaltningsdomstol anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 35 § i kommunindelningslagen får ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som avser ändring i kommunindelningen sökas av vederbörande kommun eller en medlem i kommunen genom besvär, och i beslut som avser avslag på ett förslag om ändring av den som lagt fram förslaget. Besvären ska lämnas till högsta förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från det att ett beslut som avser ändring i kommunindelningen publicerats i författningssamlingen eller ett beslut som avser avslag på ett förslag om ändring har meddelats dem som lagt fram förslaget. Besvären behandlas i brådiskande ordning vid högsta förvaltningsdomstolen.

Besvär över statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen är till sin natur förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär hindrar vanligtvis att beslutet verkställs tills ärendet har avgjorts och avgörandet vunnit laga kraft. Enligt 31 § i förvaltningsprocesslagen får ett beslut i vilket ändring kan sökas genom besvär inte verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut kan dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts.

I kommunindelningslagen föreskrivs inte uttryckligheten om verkställigheten av statsrådets beslut om kommunindelningen. Stats-

rådets beslut har direkt i 33 § i kommunindelningslagen avsedd begränsande inverkan på behörigheten hos myndigheterna i en kommun som upplöses eller minskas. Den ändring i kommunindelningen som avses i statsrådets beslut träder enligt 12 § i kommunindelningslagen i kraft vid ingången av följande år. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande på förvaltningsbesvär som anförts över statsrådets beslut måste således fås i god tid före denna tidpunkt, för att ändringen i kommunindelningen ska kunna verkställas i enlighet med statsrådets beslut. Exempelvis kommunalval förrättas året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft med iakttagande av den nya kommunindelningen (23 § i kommunindelningslagen).

I 36 § i kommunindelningslagen föreskrivs om särskild besvärsmätt i fråga om beslut av en kommunal myndighet som har fattats efter statsrådets eller ministeriets beslut om ändring i kommunindelningen, men innan ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft. Beslutet får överklagas på den grund att beslutet strider mot grunderna för ändring i kommunindelningen eller mot 33 §, som begränsar myndigheternas behörighet.

Ministeriet kan med stöd av 37 § i kommunindelningslagen verkställa ändringar av rättelsenatur i beslut som avser ändring i kommunindelningen. Bestämmelsen gör det möjligt att rätta fel t.ex. i kartmaterial som fogats till ett beslut om en partiell kommunsammanslagning.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

Kommunindelningslagens bestämmelser om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar (10 kap.) totalreviderades i samband med att ramlagen stiftades.

Enligt de nya bestämmelserna (38—40 § i kommunindelningslagen) betalas sammanslagningsunderstöd för ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner och som verkställs vid ingången av åren 2008—2013. I fråga om kommunsammanslagningar som verksälls efter detta betalas inte längre sammanslagningsunderstöd. Understödet betalas till 1,8-faldigt belopp för kommunsammanslagningar som genomförs vid ingången

av 2008 och 2009 och till 1,4-faldigt belopp för kommunsammanslagningar som genomförs vid ingången av 2010 och 2011 jämfört med det belopp som betalas 2012 och 2013. Sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering har fastställts så att understöden uppmuntrar flera kommuner att gå samman till kommuner med betydligt större invånarantal än för närvarande. Sammanslagningsunderstöden är graderade enligt det totala invånarantalet i den nya sammanslagna kommunen, invånarantalet i de andra kommunerna utom den största och antalet kommuner som är involverade i kommunsammanslagningen. I fråga om en kommun som befinner sig i en exceptionellt svår ekonomisk ställning enligt 9 § i ramlagen betalas sammanslagningsunderstöd förhöjt vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009. Sammanslagningsunderstöd betalas under tre år i stället för som tidigare fem år.

Förluster av statsandelar som eventuellt realiseras vid en kommunsammanslagning kompenseras till fullt belopp under fem år (41 §).

Det behovsprövade stödet för investerings- och utvecklingsprojekt, som tidigare utgjorde en del av sammanslagningsunderstöden, slopades i samband med att ramlagen stiftades och man övergick till det allmänna sammanslagningsunderstöd som beskrivs ovan.

Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning samt förenhetligande av kommunindelningen i vissa fall

I 11 kap. i kommunindelningslagen föreskrivs om det inbördes förhållandet mellan kommunindelningen och den kamerala indelningen, dvs. kommunindelningen enligt fastighetsregistret samt om de förfaranden som behövs för att förenhetliga indelningarna.

Fastighetsregisterföraren ska se till att de ändringar som förorsakats av statsrådets och ministeriets beslut om kommunindelningen företas i fastighetsregistret, dvs. att den kamerala indelningen ändras i överensstämmelse med en samtidig ändring i den administrativa indelningen. Om kommunindelningen och den kamerala indelningen har kommit att

avvika från varandra av någon annan orsak, t.ex. en fastighetsförrättning, ska fastighetsregisterföraren för att förenhetliga indelningarna antingen besluta att den kamerala indelningen ändras eller, om detta inte är ändamålsenligt, hos ministeriet göra en framställning om ändring i den administrativa kommunindelningen. Ändring i fastighetsregisterförarens beslut får sökas hos förvaltningsdomstolen.

Eftersom fastighetsregistret förs kommunvis, kan en ändring i kommunindelningen eller den kamerala indelningen förutsätta styckning av den del av en fastighet som överförs till en annan kommun eller kamerala delning av en annan registerenhet. Närmare bestämmelser om ändring i den kamerala indelningen ingår i en förordning (233/1999). I 11 kap. i kommunindelningslagen ingår också bestämmelser om uppgång av rå mellan kommuner.

Enligt 46 § i kommunindelningslagen betalas kostnader för uppgifter som enligt lagen i fråga ankommer på lantmäteriverket av statens medel av anslag som har reserverats för dessa ärenden.

Kommunindelningslagen innehåller också bestämmelser om det särskilda förfarande som ska användas för att förenhetliga kommunindelningen när den är påtagligt oenhetlig (47 §).

I samband med att kommunindelningslagen stiftades reviderades också lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (1197/1997), nedan *enklavlagen*, som trädde i kraft i reviderad form vid ingången av 1998. Enligt den lagen har överföringen av små och obebodda avskilda områden till omgivande kommuner gjorts lättare än det sedvanliga förfarandet vid ändring i kommunindelningen.

2.2 Ändringar i kommunindelningen på 2000-talet

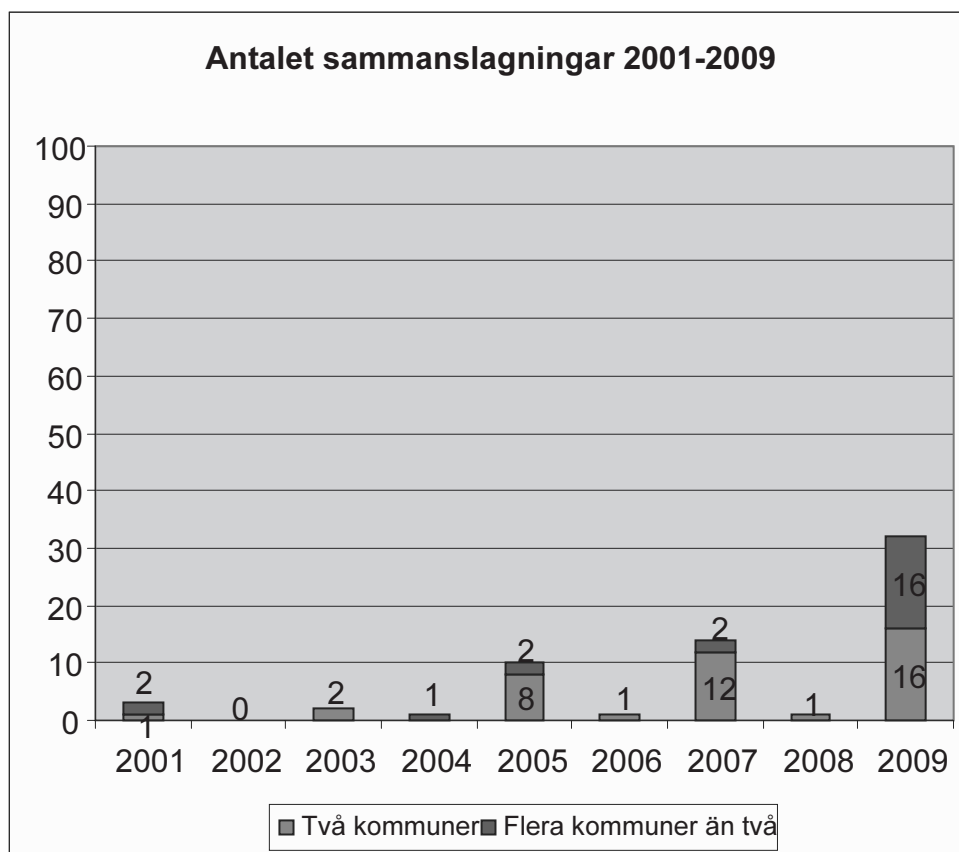
Sammanslagningar av hela kommuner

Kommunstrukturen i Finland har förändrats mycket under de senaste decennierna. Antalet kommuner var störst 1942, då det fanns 603 kommuner i Finland. Efter avträdelserna av områden efter kriget och 11 sammanslag-

ningar som trädde i kraft 1946 minskade antalet kommuner till 547 år 1947. Från detta och ända till början av 1960-talet inträffade mycket få sammanslagningar. Under det följande årtiondet förändrades kommunstrukturen kraftigt. Åren 1967—1977 inträffade 63 kommunsammanslagningar med sammanlagt 151 kommuner involverade. I dessa ingick också delningar av kommuner, dvs. situationer där största delen av kommunen anslöts till en kommun och ett mindre område till en annan kommun. Åren 1966—1977 minskade antalet kommuner med sammanlagt 81: 1966 fanns det 545 kommuner och 1977 fanns det 464 kommuner. Bakom de stora förändringarna i kommunstrukturen på

1960—1970-talen kan man skönja utvidgningen av välfärdsstatens uppgifter och särskilt vikten av kommunens roll som den som skulle ordna denna service. År 1977 trädde också de sista tvångssammanslagningarna av hela kommuner i kraft. Efter dessa kraftiga förändringar följde två relativt lugna årtionden. Under 1980—1990-talet genomfördes sammanlagt 12 sammanslagningar av hela kommuner. I början av 2000-talet var antalet kommuner 452.

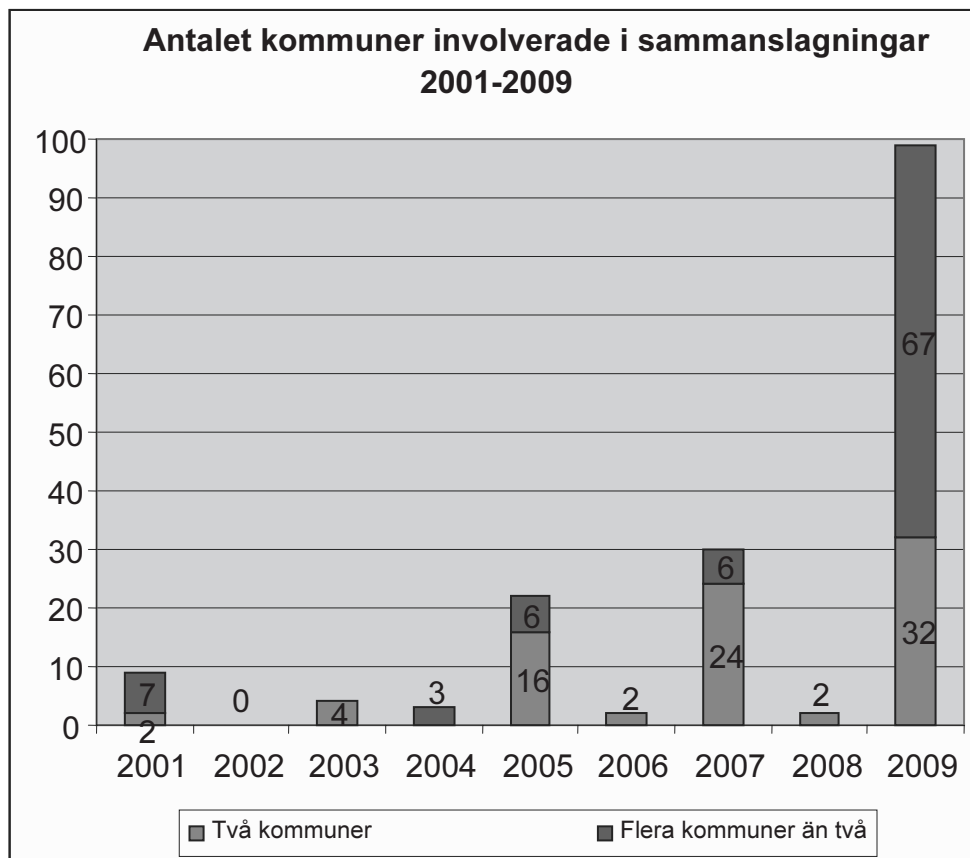
Åren 2000—2009 har sammanlagt 64 sammanslagningar av hela kommuner trätt i kraft. I figur 1 presenteras sammanslagningarna enligt år.



Figur 1. Antalet kommunsammanslagningar per år 2000—2009, indelade i sammanslagningar mellan två eller flera kommuner.

Sammanlagt 171 kommuner har varit involverade i kommunsammanslagningar 2000—2009, dvs. antalet kommuner har un-

der denna tid minskat med 107 kommuner (figur 2).



Figur 2. Antalet kommuner som varit involverade i kommunsammanslagningar per år 2000—2009, indelade i sammanslagningar mellan två eller flera kommuner.

Sammanslagningar verkställdes tidigare till största delen mellan två kommuner, men antalet sammanslagningar mellan flera kommuner har ökat på 2000-talet. Under granskningsperioden har två kommuner upplösts så att kommunen har delats mellan flera kommuner (Temmes 2001 och Längelmäki 2007). Dessa situationer har i figurerna räknats som sammanslagningar mellan flera kommuner.

Utvecklingen med fokus på sammanslagningar mellan flera kommuner tycks fortsätta även under 2000-talets andra decennium. Enligt uppgifter i januari 2009 har man i kom-

munernas fullmäktige fattat beslut om tre sammanslagningar som verkställs 2010 och som berör sammanlagt åtta kommuner. Genom en av dem slås fyra kommuner samman och genom två slås två kommuner samman. Enligt uppgifter vid samma tidpunkt har man i kommunernas fullmäktige fattat beslut om tre sammanslagningar som verkställs 2011 och som berör nio kommuner. Genom en av dem slås fyra kommuner samman, genom en tre kommuner och genom en två kommuner. I januari 2009 pågår fem sammanslagningsutredningar som berör sammanlagt 11 kommuner.

Särskilt tre faktorer har uppmuntrat sammanslagningar av flera kommuner. För det första är kommunsammanslagningar ett sätt att fylla kravet på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare i fråga om primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården i lagen om en kommun- och servicestrukturreform. För det andra har man på en gång velat få till stånd en tillräckligt stor lösning som bär långt in i framtiden. För det tredje har en sporrande faktor varit de sammanslagningsunderstöd som staten betalar till kommunerna och som reviderades 2007 så att de uppmuntrar till större sammanslagningar än förr. Vid ingången av 2009 trädde 32 sammanslagningar i kraft som berörde 99 kommuner och i och med dem minskade antalet kommuner med 67. Så många som hälften av de ändringar i kommunindelningen som trädde i kraft vid ingången av 2009 är sammanslagningar av flera kommuner, dvs. 16 ändringar i kommunindelningen är sammanslagningar mellan flera kommuner än två. I den största sammanslagningen är 10 kommuner involverade (Halikko, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Bjärnå, Pertteli, Salo, Sagu, Suomusjärvi och Finby).

Kommunernas framställningar och statens särskilda kommunindelningsutredningar

Enligt 6 § i kommunindelningslagen kan en framställning om ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar göras av fullmäktige i en berörd kommun. En absolut majoritet av sammanslagningarna får sin början genom kommunernas egen utredning och egna förhandlingar och beslut som fullmäktige i kommunerna fattar på den grunden.

Enligt 2 mom. i nämnda paragraf kan ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen anhängiggöras även på initiativ av ministeriet. I praktiken betyder detta att ministeriet tillsätter en särskild utredning enligt 8 §. Under lagens giltighetstid, från 1998 har 17 särskilda kommunindelningsutredningar verkställts (tabell 1). Av dessa har 16 varit utredningar om sammanslagning av hela kommuner och en gällt en partiell sammanslagning. Bakom en särskild utredning kan ligga

- kommunernas framställning till ministeriet om att en särskild utredning ska verkställas,
- en framställning som i enlighet med 8 § 2 mom. i kommunindelningslagen har gjorts av minst 20 % av de 18 år fyllda röstberättigade invånarna i en kommun,
- ministeriets eget initiativ eller
- ett förslag från en utvärderingsgrupp enligt 9 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) som gäller kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

I fråga om de särskilda utredningar som verkställts har initiativet

- i 9 fall kommit från kommunerna
- i 2 fall från invånarna
- i 2 fall från ministeriet varav det ena baserar sig på uppnåendet av målen för lagen om en kommun- och servicestrukturreform
- i 3 fall från en utvärderingsgrupp enligt 9 §.

En ändring i kommunindelningen som föreslagits av en eller flera kommunindelningsutredare har trätt i kraft i 12 fall, antingen som sådan eller med ett mindre antal kommuner. Dessutom har kommunerna i ett fall några år senare beslutat att gå samman, fast den särskilda utredningen inte ledde till någon sammanslagning.

	Utredning gjord	Involverade kommuner	Slutresultat	Ikraftträdande
1	2000	Pattijoki, Brahestad	Sammanslagning	2003
2	2002	Mynämäki, Mietoinen	Ingen sammanslagning	inte efter denna utredning men nog 2007
3	2003	Joensuu, Tuupovaara, Kiihtelysvaara	Sammanslagning	2005
4	2003	Loimaa stad, Loimaa kommun	Sammanslagning	2005
5	2003	Tohmajärvi, Värtsilä	Sammanslagning	2005
6	2004	Valkeakoski, Toijala, Viiala	Ingen sammanslagning	trädde inte i kraft
7	2004	Rovaniemi stad, Rovaniemi lkm	Sammanslagning	2006
8	2005	Längelmäki, Jämsä, Orivesi	Längelmäki delades	2007
9	2006	Sibbo, Vanda, Helsingfors (partiell sammanslagning)	SR godkände framställningen	2009
10	2007	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuuskoski, Muurla, Bjärnå, Pertteli, Salo, Suomusjärvi, Finby	Sammanslagning	2009
11	2007	Haapajärvi, Pyhäjärvi, Reisjärvi, Kärämäki	Ingen sammanslagning	trädde inte i kraft
12	2007	Nyslott, Savonranta, Kerimäki, Punkaharju	Sammanslagning mellan Nyslott och Savonranta	2009
13	2008	Jyväskylä, Jkl lkm, Korpi-lahti	Sammanslagning	2009
14	2008	Haapavesi, Kestilä, Piippola, Pulkkala, Rantsila	Sammslagning mellan Kestilä, Piippola, Pulkkala och Rantsila	2009
15	2008	Pelkosenniemi, Kemijärvi	Ingen sammanslagning	trädde inte i kraft
16	2008	Rääkkylä, Kitee	Ingen sammanslagning	trädde inte i kraft
17	2008	Lapträsk, Liljendal, Lovisa, Pernå, Strömfors	Sammanslagning mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors	2010

Tabell 1. Statens särskilda kommunindelningsutredningar från och med 1998.

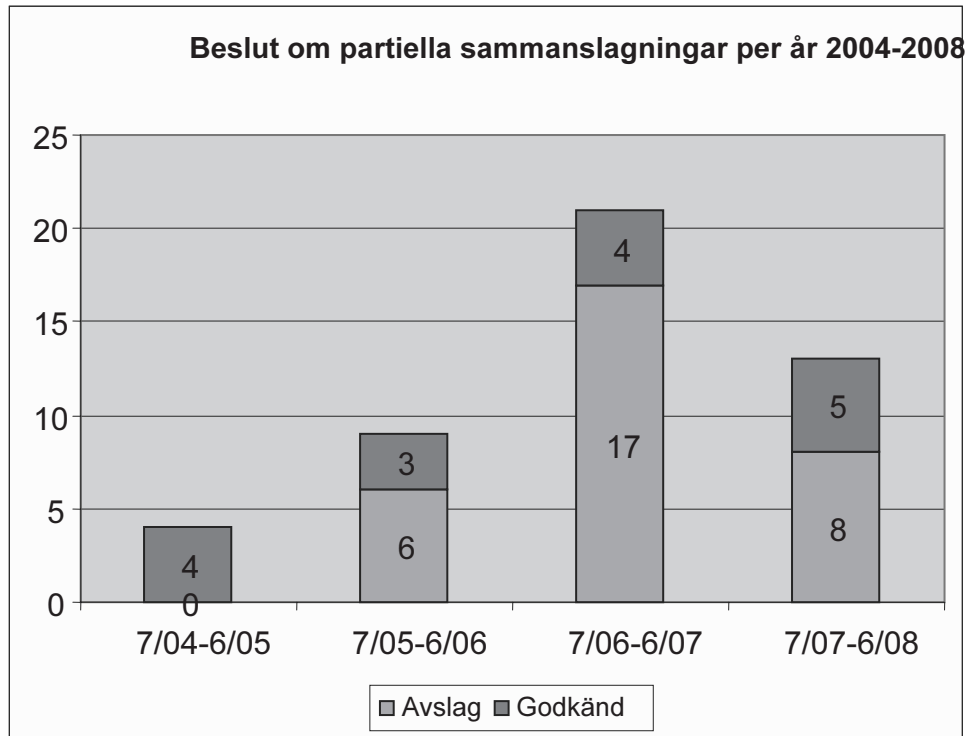
Partiella kommunsammanslagningar

Enligt 12 § i kommunindelningslagen ska beslut om ändring i kommunindelningen fattas före juni månads utgång under det föregående året. Till skillnad från i framställningar som gäller sammanslagning av hela kommuner fastställs i framställningar om partiella sammanslagningar sällan det år från

vars ingång den som gör framställningen vill att sammanslagningen ska träda i kraft. Av denna orsak behandlar ministeriet ärenden som gäller partiella sammanslagningar i fortlöpande takt och beslut fattas vartefter beredningen framskrider. När man ska granska partiella sammanslagningar är således den naturliga tidsperioden alltid 1.7—30.6, vilket bestämmer från och med vilket år en god-

känd partiell sammanslagning träder i kraft. Från början av juli 2004 till slutet av juni 2008 har ministeriet eller statsrådet fattat beslut (godkännande eller avslag) om samman-

lagt 47 partiella kommunsammanslagningar (figur 3). I februari 2009 var 16 framställningar under behandling.



Figur 3. Beslut om partiella sammanslagningar juli 2004—juni 2008.

Av besluten har framställningen godkänts i 16 och förkastats i 31 fall. En partiell sammanslagning mot någon kommuns vilja har gjorts endast fem gånger. 12 framställningar har förkastats genast med stöd av 6 § 4 mom. I fyra fall hade kommunfullmäktiges ståndpunkter efterfrågats på förhand utan att den remissbehandling som avses i 7 § i kommunindelningsslagen hade inletts. Största delen av framställningarna, 19, har förkastats efter den behandling som avses i 7 § därför att någon av kommunerna hade motsatt sig framställningen.

Allmänt taget gäller framställningarna relativt små områden. Antingen gränsen 10 % av landarealen eller gränsen 5 % av invånarantalet har överskridits endast i nio framställ-

ningar av 35 framställningar som genomgått remissbehandling enligt 7 §. Det till landarealen största område som föreslagits bli överfört har varit 83,65 km². Området i fråga omfattade ungefär en tredjedel av Kylmäkoski kommun, som föreslogs bli överfört till Akaa stad. I bakgrunden fanns kommunens beslut att inte gå samman med Akaa. Denna framställning förkastades dock genom ministeriets beslut. Den vad invånarantalet beträffar största framställningen har gällt överföring av sammanlagt 3 879 invånare (Helsingfors stads framställning om det område som skulle överföras från Sibbo och Vanda till Helsingfors), men även denna framställning förkastades genom ministeriets beslut. Den största godkända partiella sammanslagningen

gjordes i statsrådet i strid med en berörd kommuns ståndpunkt och den omfattande sammanlagt 28,68 km² (kommunindelingsutredarens förslag om det område som skulle överföras från Sibbo och Vanda till Helsingfors). Samma partiella sammanslagning är också den största som godkänts vad invånarantalet beträffar, eftersom sammanlagt 2 047 invånare överfördes. Detta är också den enda framställning som under granskningsperioden har godkänts enligt 5 § 2 mom. under särskilt vägande i 3 § nämnda förutsättningar.

Vem som gjort framställningarna och motiveringen

Ovan nämnda 47 framställningar beträffande vilka beslut har fattats har gjorts av

- invånare (29),
- lantmäteribyrå (7, alla framställningar enligt 43 § för att förenhetliga kommunindelningen och den kamerala indelningen),
- en eller flera kommuner (7),
- ministeriet/kommunindelingsutredare (2),
- förening (1), och
- markägare (1).

Nästan alla framställningar om partiella sammanslagningar som gjort av invånare har på sätt eller annat motiverats med att servicen förbättras eller med oro för att den försämras om den partiella sammanslagningen inte verkställs. Alla har också motiverats med det håll dit man åker för att utträtta ärenden eller pendlar. Till en del hänför sig även andra motiveringar. Invånarnas framställningar har motiverats

- med enbart service och utträttande av ärenden (8),
- även som protest mot en kommunsammanslagning eller utredning om en sammanslagning (11) och andra planer enligt KSSR-projektet (5),
- även med en annan aktuell framställning om partiell sammanslagning (1),
- även som protest mot indragningen av en skola (1),
- även med geografiska orsaker (1),

- även med samhällsstrukturens funktionsduglighet och invånarnas levnadsförhållanden (1),
- med näringsidkande (1), och
- med att kommungränsen klyver tomten och huset (1).

Partiella sammanslagningar i samband med sammanslagningar av hela kommuner

Ministeriets förvaltningspraxis har varit att framställningar om partiella sammanslagningar inte ska försämra förutsättningarna för sammanslagningar av hela kommuner och samgångsdiskussioner. Oro för att situationen ska förändras till följd av en genomförd eller planerad sammanslagning av hela kommuner är inte heller en förutsättning för att verkställa en partiell sammanslagning. Det finns inget hinder i lagstiftningen för att partiella sammanslagningsprocesser inte skulle kunna framskrida samtidigt med utredningar om sammanslagningar av hela kommuner. Detta gäller särskilt sådana fall där man vet att kommunerna är positivt inställda till en partiell sammanslagning eller där kommunerna själva föreslår det.

Ministeriet kan också låta en inkommen framställning om partiell sammanslagning vänta på avgörandet i fråga om en sammanslagning av hela kommuner innan man börjar behandla framställningen. Om framställningen om partiell sammanslagning gäller en kommun där man redan i fullmäktige har beslutat att verkställa en sammanslagning som berör hela kommunen, kan ministeriet vänta tills den sammanslagningen träder i kraft innan man behandlar ärendet som gäller partiell sammanslagning. Detta därför att framställningen om partiell sammanslagning bör behandlas i den kommun som den de facto kommer att beröra (dvs. den sammanslagna kommunen).

Också efter en kommunsammanslagning har ministeriet försökt freda situationen från partiella sammanslagningar så att kommunerna ska ha faktisk möjlighet att bygga upp den nya kommunen och dess service.

2.3 Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

Sammanslaggingsunderstöd som betalats de senaste åren

Från och med 2005 har sammanlagt 58 kommunsammanslagningar verkställts. Till följd av dem har antalet kommuner minskat med nästan hundra. Åren 2005–2009 har

sammanlagt ungefär 220 miljoner euro betalats i sammanslagningsunderstöd.

Före 2009 gällde sammanslagningarna i huvudsak två kommuner som gick samman. Åren 2005–2008 verkställdes 25 kommunsammanslagningar och till följd av dem minskade antalet kommuner med 30. Vid ingången av 2009 verkställdes 32 kommunsammanslagningar av vilka hälften berörde flera kommuner än två. Antalet kommuner minskade med totalt 67.

Tabell 1		Sammanslagningsunderstöd som betalats ut 2005 – 2009					
		sammanslagningar, antal	minskat antal kommuner			sammanslagningsunderstöd*, euro	
2005		10	14			22 765 000	
2006		1	1			17 101 000	
2007		14	15			39 520 000	
2008		1	1			30 085 000	
2009		32	67			110 005 000	
Sammanlagt		58	98			219 476 000	

* det sammanslagningsunderstöd som ska betalas respektive år, beskriver inte beloppet av understödet för de sammanslagningar som verkställs de aktuella åren

Beloppet av de utbetalda sammanslagningsunderstöden ökade kännbart 2009. Detta berodde på att det totala antalet sammanslagningar ökade och dessutom på att antalet sammanslagningar mellan flera kommuner än två ökade. Tyngdpunkten i stödet har allt klarare förskjutits till sammanslagningar mellan flera kommuner än två, eftersom stödbeloppet stiger desto mera ju flera kommuner som är involverade i sammanslagningen. Jämfört med de sammanslagningar som verkställdes före 2008 har stödet per sammanslagning däremot sjunkit vid sammanslagningar mellan två kommuner, framför allt om kommunerna är små. Stödet är som högst för sammanslagningar som verkställts 2008 och 2009, därefter sjunker sammanslagningsunderstödet gradvis till 2013.

Sammanslagningsunderstödet för enskilda sammanslagningar varierar stort beroende på fallet. Vid sammanslagningar av många kommuner som leder till en stor kommun är

sammanslagningsunderstödet betydligt större än under tiden med kommunindelningens tidigare bestämmelser. Det största sammanslagningsunderstödet som betalas under tre års tid är över 17 miljoner euro för Salo stads kommunsammanslagning som berör 10 kommuner. Tavastehus och Kouvola städers sammanslagningar av sex kommuner innebär drygt 12 miljoner euro i understöd. Dessa överskrider klart det genomsnittliga stöd som betalas per sammanslagning 2009 (7 miljoner euro). Enligt kommunindelningens tidigare bestämmelser var det maximala sammanslagningsunderstödet per sammanslagning 6,7 miljoner euro. Vid små sammanslagningar mellan två kommuner, t.ex. Rusko och Vahto, är understödet 3,6 miljoner euro under tre år.

På det område som berörs av kommunsammanslagningar som verkställdes vid ingången av 2009 bor 1,13 miljoner invånare. Under tre år betalas i medeltal ca

198 euro/invånare i sammanslagningsunderstöd. För sammanslagningen runt Salo beta-

las ca 322 euro/invånare och för sammanslagningen med Rusko ca 631 euro/invånare.

Tabell 2		Sammanslagningsunderstöd för kommunsammanslagningar som verkställdes 2005 – 2009					
sammanslagningar	sammanslagningar, antal	sammanslagningsunderstöd*, euro				sammanslagningsunders-töd/sammanslagning	
2005	10	55 806 000				5 581 000	
2006	1	5 831 000				5 831 000	
2007	14	118 098 000				8 436 000	
2008*	1	3 714 000				3 714 000	
2009	32	223 523 000				6 985 000	

* Lagstiftningen ändrades

Vid ändringar i kommunindelningen som verkställdes vid ingången av 2008 och 2009 höjdes sammanslagningsunderstödet grunddel med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som under åren 2002—2006 under minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Förhöjningen har kunnat vara högst en miljon euro per kommunsammanslagning. Genom förhöjningen försökte man kompensera den extra börda som kommuner med svag ekonomisk ställning innebär för den nya kommunen. Sammanslagningsunderstödet grunddel höjdes på nämnda grunder vid sammanlagt 14 ändringar i kommunindelningen som trädde i kraft vid ingången av 2009. Förhöjningen var störst i samband med bildandet av den nya Kouvolan stad, där höjningen av sammanslagningsunderstödet grunddel var sammanlagt en miljon euro för Kuusankoski stads del.

Kompensation för bortfall av statsandelar

De kommunsammanslagningar som trädde i kraft vid ingången av 2009 berörde sammanlagt 99 kommuner, som bildade 32 nya kommuner. Till dessa kommuner betalas under 2009—2013 årligen 22,8 miljoner euro i

kompensation för bortfall av statsandelar, i medeltal 20 euro per invånare.

Med det nuvarande statsandelssystemet blir det ändringar i statsandelarna när kommuner går samman särskilt i fråga om den på skatteinkomster baserade utjämnningen av statsandelar och vissa specialkriterier, t.ex. fjärrortskoefficienten.

Följande tabell beskriver ändringarna i statsandelarna vid de kommunsammanslagningar som trädde i kraft vid ingången av 2009.

Ändring i statsandelarna	Kommuner
statsandelarna ökade	10
statsandelarna minskade	10
högst 10 euro/invånare	
minskning 11-30 euro/invånare	5
minskning 31-50 euro/invånare	2
minskning 51-69 euro/invånare	5

Sammanlagt 32

En minskning som överskred 50 euro/invånare kan betraktas som betydande. Såhär stora ändringar förorsakades dock vid endast 15 % av alla sammanslagningar, så verkningarna av statsandelssystemet är huvudsak-

ligen neutrala vid kommunsammanslagningar. Enligt kommunindelningsslagen kompenseras minskningarna till fullt belopp under fem år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft.

2.4 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

I det följande redogörs för lagstiftningen om kommunindelning i Danmark, Sverige och Norge. En jämförelse med de nordiska länderna är befogad därför att i dem liknar kommunstrukturen och kommunernas uppgifter förhållandena i Finland. En skillnad är emellertid att i nämnda tre länder finns förutom den lokala nivån även en regional nivå som väljs genom direkta val och som ansvarar för vissa av de uppgifter som i Finland ankommer på kommunerna.

Danmark

Den nuvarande kommunindelningen i Danmark tillkom som följd av den kommunreform som trädde i kraft 2007. Kommunreformen avgjordes i juni 2004 genom ett beslut om en strukturreform som byggde på en politisk kompromiss. Där fastställdes 30 000 invånare som eftersträvad storlek på de nya kommunerna 20 000 invånare som minimistorlek. Kommuner med färre än 20 000 invånare skulle antingen gå samman till kommuner med över 20 000 invånare eller förbinda sig att samarbeta med grannkommunerna genom att bilda ett samarbetsområde med minst 30 000 invånare. Skärgårdskommunerna fick möjlighet att bilda samarbetsområden med kommuner på fastlandet för att klara av de nya storlekskraven. Kommunerna skulle före den 1 januari 2005 meddela med vilka kommuner de går samman eller börjar samarbeta. De nya strukturerna trädde i kraft vid ingången av 2007. Som resultat av reformen minskade antalet kommuner i Danmark från 271 till 98. Det verkställdes sammanlagt 65 kommunsammanslagningar och 33 kommuner kvarstod oförändrade. Endast sju kommuner av dessa hade färre än 20 000 invånare, så de förband sig till ovan nämnda samarbete. Fem av de sju var skärgårdskommuner. Sammanlagt 11 tidigare kommu-

ner delades på grundval av kommunala folkomröstningar.

För att genomföra reformen utfärdades en lag om ändring i den kommunala indelningen (Lov om revision af den kommunale inddeling, 540/2005). Där betonas sammanslagningar mellan hela kommuner. Enligt lagen ska man försöka genomföra ändringen i kommunindelningen genom sammanslagningar av hela kommuner, utom när det råder särskilda förhållanden. När nya kommuner skapas ska man enligt lagen eftersträva att de blir så stora och vidsträckta att de befolkningsmässigt och geografiskt bildar ett ändamålsenligt underlag för en självständig skötsel av de kommunala uppgifterna. Det ska likaså eftersträvas att hänsyn tas till kulturell och ekonomisk samhörighet och att de nya kommunerna omfattar såväl landsbygds- som stadsområden. När nya kommuner bildas ska hänsyn tas till kommunfullmäktiges ståndpunkt till kommunsammanslagningar. Särskild hänsyn ska tas till att fullmäktige i en skärgårdskommun inte vill ingå i en kommunsammanslagning. Till genomförandet av reformen hänförde sig också en förordning om reform av den kommunala och regionala indelningen och om förpliktande kommunalt samarbete (Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 656/2005.)

Samtidigt togs hänsyn till att det skulle vara möjligt att företa ändringar i kommunindelningen i samband med reformen. Detta genomfördes genom en lag om ändringar i landets indelning i kommuner och regioner och om upplösning och angivande av förpliktande kommunalt samarbete (Lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, 382/2006). Beslut kan fattas om ändringen grundar sig på

- 1) befolkningsmässiga, näringsmässiga eller ekonomiska förhållanden,
- 2) ett områdes förväntade utveckling och planeringen av den,
- 3) skötseln av viktiga kommunala uppgifter eller
- 4) administrativa hänsyn.

Beslut om ändring i kommunindelningen kan fattas av välfärdsministeriet. Det kan dock fattas endast med samtycke av fullmäktige i de berörda kommunerna. Utan fullmäktiges samtycke kan ministeriet företa mindre gränsändringar. De berörda kommunerna ska dock höras innan beslut fattas om dem. Mindre gränsändringar ska grunda sig på administrativa hänsyn, de ska samtidigt reglera gränsen mellan två eller flera kommuner och endast gälla arealer på sammanlagt höst 100 hektar där det inte bor fler än 50 personer. Enligt ministeriets vedertagna praxis frågar man dessutom ägarna och eventuella arrendatorer till fastigheter på de berörda områdena om de vill att deras fastigheter ska ingå i det område som överförs.

Till skillnad från Finland bestäms det inte i Danmark genom lag vilken instans som kan göra framställning om ändring i kommunindelningen. I praktiken kommer dock framställningarna från kommuner eller invånare. Lagen utesluter inte heller initiativmöjlighet för ministeriet. I övrigt innehåller processen vid partiella sammanslagningar samma element som i Finland. Först inhämtar ministeriet utlåtande av Kort- och matrikelstyrelsen om bl.a. ändamålsenligheten av ett förslag om ändring av kommungränsen. Därefter inhämtas kommunfullmäktiges samt fastighetsägarnas eller arrendatorernas utlåtanden om de inte har hörts redan tidigare.

Om ministeriet godkänner en ändringsframställning kan det ställa villkor för verkställigheten av beslutet. Villkoren kan gälla bl.a.

1) val av nytt fullmäktige och ett organ som förbereder ändringen samt dessas befogenheter och uppgifter,

2) tillsättande av ett organ som förbereder valet,

3) att viktiga ekonomiska beslut som gäller de berörda kommunerna kräver godkännande av eller kan ändras av det organ som förbereder ändringen,

4) att organet som förbereder ändringen övervakas i enlighet med lagen om kommunernas förvaltning,

5) överföring av tillgångar, skulder, rättigheter, förpliktelser och anställda, anställdas rättigheter i anslutning till överföringen och

ekonomisk kompensation mellan kommuner/regioner som berörs av ändringen samt

6) innehållet i och omfattningen av samt betalning av kommunala/regionala avgifter.

Ministeriet ska fatta beslut om ändringar i kommunindelningen minst en gång om året. Beslutstidpunkten är inte fastställd i lagen. Exempelvis 2008 fattades besluten den 18 december 2008.

Efter 2007 års kommunreform har antalet framställningar om ändring i kommunindelningen varit på nedgång i Danmark. Åren 2006 och 2007 fick ministeriet ca 10–15 framställningar per år, 2008 bara fem. Knappt hälften av de framställningar som gjordes 2007–2008 kom från kommuner och resten från invånare eller andra. Härav kan man dra den slutsatsen att kommunfältet har varit rätt nöjt med 2007 års kommunreform, eftersom det inte har kommit någon stor mängd nya förslag till ändringar i kommunindelningen.

I den danska kommunindelningslagstiftningen föreskrivs inte om ekonomisk uppgörelse eller ekonomiska ersättningar när en kommun delas eller en del av en kommun överförs till en annan kommun.

Sverige

Lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting föreskriver om kommunindelning. Enligt lagen får regeringen besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Begreppet bestående fördel definieras inte i lagen. I motiveringen till lagen konstateras att det alltid bör göras en helhetsbedömning så att alla omständigheter av betydelse vägs in. Vid bedömningen bör de näringsgeografiska frågorna samt indelningsändringens inverkan på hälso- och sjukvård, skolväsende och skattenivån beaktas. De kommunaldemokratiska frågorna är ytterligare en viktig faktor i bedömningen, men de kan inte ensamma vara avgörande. Kravet på att fördelen måste bli bestående innebär att en indelningsändring bör tillgripas endast om den

bedöms medföra en lösning under överskådlig framtid av de aktuella problemen.

Regeringen ska vid prövning av frågan om indelningsändring ta särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till ortsbefolkningens inställning.

Om en kommuns inställning är negativ ska regeringen ha särskilt starka skäl att genomföra en kommunsammanslagning eller dela upp en kommun mot kommunens bestridande. Regeringen har för det mesta iakttagit kommunernas vilja, men i tre fall (Vaxholm, Vara och Botkyrka) har man beslutat att dela kommunen trots kommunens negativa inställning.

Vid helhetsbedömningen måste hänsyn också tas till befolkningens inställning till saken. Ortsbefolkningens önskemål ska dock inte ha företräde framför kommunens. Om kommunen förhåller sig negativt till en ändring men befolkningen positivt, måste de olika intressena bedömas i varje enskilt fall.

Ändringar i landstingsindelningen företas också på ovan nämnda grunder. Till skillnad från ändringar i kommunindelningen innehåller lagen inga bestämmelser enligt vilka hänsyn borde tas till inställningen hos landstingen eller befolkningen på deras områden när beslut fattas. Ett landsting omfattar vanligtvis samma område som ett statligt län. Om en ändring i landstingsindelningen innebär att länsgränserna ändras, krävs riksdagens godkännande för ändringen av länsgränserna.

Regeringen kan ta upp en fråga om kommunindelningsändring på eget initiativ. Detta har dock inte i praktiken skett under de senaste decennierna. En fråga om ändring i den kommunala indelningen kan också väckas av en kommun eller medlem av en kommun. Beslut om saken fattas av kammarkollegiet. Kammarkollegiet är en oberoende myndighet inom den statliga centralförvaltningen. Den behandlar en mängd olika ärenden, t.ex. statliga försäkringar och vissa arvsärenden. När kommunindelningen ändras ska kammarkollegiet under utredningens gång samråda med de kommuner som direkt berörs av indel-

ningsändringen. Om särskilda skäl föreligger bör även ortsbefolkningens inställning till indelningsändringen utredas. Det kan ske t.ex. genom folkomröstning eller opinionsmätning. Kammarkollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring. Beslutet kan överklagas hos regeringen genom besvär. Om kammarkollegiet förordar framställning överlämnar det framställningen jämte sitt utlåtande till regeringen. Regeringen kan enligt eget val antingen godkänna eller förkasta framställningen.

När en kommun delas, skall de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen regleras. När en del av en kommun överförs till en annan kommun ska sådan reglering ske, om en kommunal tillgång eller förbindelse, som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering. Regleringen ska ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela kommunens förmögenhet eller en del av denna. Regleringen fastställs av regeringen, när beslutet om indelningsändringen meddelas. Om kommunerna är ense om regleringen, bör denna fastställas.

Ansvar för en förbindelse får överföras från en kommun till en annan oberoende av om fordringsägaren har lämnat sitt medgivande till det. Om en kommun vid fördelningen av tillgångar och förbindelser tillägs större del av tillgångarna eller förbindelserna än som följer av grunden för regleringen, skall utjämning ske i pengar. Regeringen får bestämma att utjämningsbeloppet skall betalas på en gång eller fördelas på två eller flera år.

Om inte något annat har bestämts vid en ekonomisk reglering, övergår en kommuns ansvarighet för borgensförbindelser och liknande åtaganden, som berör invånare, fastigheter eller verksamheter inom ett område som skall skiljas från kommunen, till den kommun vari området efter indelningsändringen skall ingå.

Om en kommuns ekonomiska ställning försämrats på grund av en indelningsändring, får regeringen bestämma att en annan kommun som har fördel av ändringen ska bidra till den förstnämnda kommunens utgifter i skälig utsträckning. Detsamma gäller om en kommun

på grund av en indelningsändring får kostnader för att ordna sin förvaltning, till vilka den eller de andra kommuner som närmast berörs av ändringen skäligen bör bidra. Regeringen får bestämma att bidraget skall utgå på en gång eller under en viss övergångstid.

Också i Sverige har man funderat på en reform av kommun- och regionstrukturen och deras uppgiftsfördelning. I januari 2003 tillsatte den svenska regeringen en Ansvarskommitté med uppgift att beskriva och utvärdera den offentliga förvaltningen samt kartlägga dess brister. På denna grund skulle kommittén senare göra en djupare utvärdering av strukturerna och lägga fram sitt förslag till eventuella ändringar. Enligt uppdraget ska kommittén i synnerhet granska bl.a. hur kommunerna och landstingen klarar av produktionen av välfärdstjänster, hur kommunalförvaltningen fungerar när förhållandena förändras och hur statens styrning och kommunernas samarbete påverkar det kommunala demokratiska beslutsfattandet. Kommittén föreslog att de nuvarande 20 landstingen ska ersättas med ett mindre antal områden. Efter kommitténs betänkande har vissa landsting redan lämnat in ansökan om att få bilda större områden till regeringen. Regeringen har ännu inte tagit ställning till ansökningarna.

Norge

I Norge föreskrivs om ändringar i kommunindelningen i lagen om ändring av kommun- och länsgränser (LOV 2001-06-15 nr 70: Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)).

I Norge kan framställning om att hela kommuner ska slås samman göras av fullmäktige i en berörd kommun.

Initiativ till att det ska sättas i gång en utredning om gränsjustering (partiell sammanslagning) eller fastställande av gränsen kan tas av invånare och markägare i de berörda kommunerna, av näringsidkare som är registrerade i kommunen eller av kommunfullmäktige. Initiativet skickas till länsstyrelsen som informerar kommunerna om saken. Initiativet ska vara skriftligt och motiverat och ska innehålla förslag till nya gränser.

Ministeriet avgör om det ska sättas i gång en utredning på grundval av initiativet. Ministeriet kan också själv ta initiativ till att utreda en sammanslagning av kommuner.

Kungen fattar beslut om sammanslagning av hela kommuner på framställning av regeringen när de kommuner som berörs av saken är eniga. Om någon av kommunerna har uttalat sig mot sammanslagningen, ska saken läggas fram för Stortinget, som beslutar om saken. I praktiken har inga kommuner sammanslagits mot sin vilja efter det beslut om frivillighet som fattades 1995. I Norge företogs en stor kommunstrukturreform på 1960-talet. År 1957 var antalet kommuner ungefär 750, och de minskade till 454 fram till 1967. Efter detta och fram till 1995 inträffade endast mindre ändringar i antalet kommuner. Efter det beslut om frivillighet som fattades 1995 har fem kommunsammanslagningar inträffat i Norge. För närvarande finns det 430 kommuner i Norge.

Enligt lagen ska kommunfullmäktige inhämta invånarnas ståndpunkt till förslaget till ändring i kommunindelningen. Detta kan ske genom en folkomröstning, opinionsmätning, förfrågan eller möten.

Ministeriet avgör om utgifterna för kommunindelningsutredningen ska betalas av de berörda kommunerna eller helt eller delvis av staten. Kommunerna ska ha möjlighet att uttala sig om kostnadsfördelningen.

Efter beslutet om ändring i kommunindelningen ska länsstyrelsen kalla fullmäktige i de berörda kommunerna till ett gemensamt möte där man ska diskutera följande saker:

- Förslag till namn på den nya kommunen
- Antalet medlemmar i det nya fullmäktige
- Föresattningar för tillsättande av ett gemensamt organ och dess uppgifter
- Val av revisionsenhet för verksamheten i det gemensamma organet
- Tillsättande av eventuella andra gemensamma organ för att säkerställa att sammanslagningen genomförs.

Några egentliga sammanslagningsunderstöd finns inte i Norge

, men enligt lagen kompenserar staten delvis de kostnader som direkt orsakas av sammanslagningen. Under övergångstiden kompenserar staten bortfallet av statsandelar.

I Norge föreskrivs i detalj om ekonomisk uppgörelse vid partiella sammanslagningar och när en kommun delas. Utgångspunkten är ett avtal mellan kommunerna, som länsstyrelsen kan hjälpa dem med att få till stånd. Om kommunerna inte når enighet om uppgörelsen, tillämpas ett separat skiljeförfarande, som bestäms i detalj i lagen. För detta tillsätts ministeriet en skiljenämnd med tre medlemmar och ersättare. Dess mandattid är fyra år och dess beslut kan överklagas hos över-skiljenämnden för slutgiltigt beslut. Lagen har skilda paragrafer om ekonomisk uppgörelse vid partiella sammanslagningar och vid delningar av kommuner. Samma paragrafer gäller också partiella sammanslagningar mellan län eller delning av län. Enligt lagen ska vid en partiell sammanslagning vägar, gator, broar, offentliga lokaler och annan förvaltningsegendom som fullt ut eller i mycket stor grad tjänar det område som överförs, överförs med området till den nya kommunen. Annan egendom kan delas mellan kommunerna eller så kan det bestämmas att de ska använda den gemensamt, om detta är rimligt och ändamålsenligt ur kommunal synvinkel. När egendomen och förpliktelserna delas används som hjälp relationstal som baserar sig på skatteinkomsterna.

2.5 Bedömning av nuläget

Lagens struktur och de begrepp som använts i lagen

De begrepp som i kommunindelningslagen använts för olika situationer där kommunindelningen ändras har visat sig svårtolkade. Det finns ett behov av att klarlägga begreppen och närma dem till de uttryck som används i talspråket. Det är särskilt motiverat att avstå från begreppet "utvidgning av kommun", som används i lagen för såväl partiella kommunsammanslagningar som sammanslagningar mellan hela kommuner. Det är skäl att klart skilja mellan de två olika situationerna när kommunindelningen ändras, dvs. å ena sidan ändringar som gäller hela kommuner och å andra sidan ändringar som gäller delar av en kommun, även i lagens begrepp.

Begreppet "den nya kommunen", som använts vid sammanslagningar mellan hela kommunerna, har orsakat talrika tolkningsproblem. Beträffande många enskilda bestämmelser i lagen är det oklart om i dem avses med den nya kommunen endast situationer där kommuner går samman genom att bilda en helt ny kommun, eller också de situationer där en redan existerande kommuns område utvidgas när en kommun som upplöses ansluts till det.

Också lagens struktur borde göras klarare. För närvarande är det svårt att i lagen få någon uppfattning om särskilt de berednings- och beslutsprocesser som ansluter sig till olika situationer där kommunindelningen ändras samt de praktiska åtgärder i kommunerna som hänför sig till förberedelserna för ändringen.

Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen

Kommunindelningslagens bestämmelser om målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen har i huvudsak visat sig fungera, och de kräver således inga stora ändringar. Det vore dock nödvändigt att företa vissa preciseringar i dem som skulle underlätta tolkningen.

Tillämpningspraxis beträffande den gällande kommunindelningslagens bestämmelser om målen för utvecklande av kommunindelningen (1 § 2 mom.) och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen (3, 4 och 5 §) varierar beroende på hur absoluta de förutsättningar som nämns i dem tolkas i enskilda situationer där kommunindelningen ändras. Exempelvis kravet på enhetligt område, som nämns som ett mål för utvecklande av kommunindelningen, har tolkats bokstavligt och utan undantag förutsatt att kommuner som går samman har gemensam landgräns. I enskilda situationer där kommunindelningen ändrats och som gällt hela kommuner har det förutsatts att kravet på enhetligt område ska uppfyllas t.o.m. med hjälp av en geografisk korridor som upprättats mellan kommunerna i detta syfte. Då kan det anses att kravet uppfylls endast formellt.

Å andra sidan har inte andra mål för utvecklande av kommunindelningen tolkats lika strängt. Exempelvis har det inte i samtliga fall krävts en kommun som består av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Genom ändringar i kommunindelningen har man i allmänhet i någon mån strävat efter att åstadkomma en funktionell helhet, men ändringar i kommunindelningen som omfattar ett helt pendlingsområde har varit exceptionella. Vid alla ändringar som gällt hela kommuner kan man inte heller anta att den nya kommun som uppkommit har haft t.ex. så stark ekonomi att den i framtiden utan svårighet kan ansvara för förpliktelserna att ordna service. Av lagen borde det också framgå klarare vilka bestämmelser som gäller de allmänna målen för utvecklande av kommunstrukturen och å andra sidan vilka som innehåller de juridiska förutsättningar som borde föreligga vid en enskild ändring i kommunindelningen.

Bedömningen av de allmänna förutsättningar för ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 3 § i kommunindelningslagen har i praktiken inte varit särskilt detaljerad särskilt vid ändringar i kommunindelningen som gällt hela kommuner. I allmänhet kan man lätt enkelt konstatera att åtminstone någon av dessa sinsemellan alternativa förutsättningar föreligger. Förutsättningarna som gäller ordnande av service och förbättrande av levnadsförhållandena för invånarna i området samt förbättrande av verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området har lämpat sig bra särskilt vid bedömningen av ändringar i kommunindelningen som gällt en del av en kommun.

Vid ändringar i kommunindelningen som gällt en del av en kommun har det förekommit problem med tolkningen av ovan nämnda allmänna förutsättningar med avseende på ur vilket områdes synvinkel förutsättningarna ska bedömas. Enligt motiveringen till lagen kan vid bedömningen beaktas även verkningar som gäller ett större område än det aktuella området. Dessutom har det rätt oklarhet beträffande huruvida bedömningen av förutsättningarna ska grunda sig enbart på

verkningar som riktar sig mot de invånare och näringsidkare som redan finns på området eller om man dessutom kan beakta även verkningar för eventuella framtida invånare och näringsidkare.

De procentgränser som nämns i de särskilda förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen som gäller en del av en kommun och som görs mot en berörd kommuns vilja har visat sig vara mycket slumpmässiga när de ska tillämpas i praktiska situationer. Med schematiska procentgränser för landareal eller invånarantal uppnår man inte i alla situationer den betydelse som överföringen av en del av en kommun kan ha särskilt för den kommun som överlåter området. Å andra sidan har det också ansetts onödigt med tanke på syftet med bestämmelsen att sätta procentgränser i förhållande till den kommun som tar emot området.

När ovan nämnda procentgränser överskrids kan en ändring i kommunindelningen som gäller en del av en kommun mot kommunens vilja verkställas endast under särskilt vägande i 3 § nämnda förutsättningar. Huruvida särskilt vägande förutsättningar föreligger har också bedömts i rättspraxis. Bestämmelsen är dock så oklar att det i praktiken är svårt att utgående från den i enskilda fall bedöma om det finns förutsättningar för att ändra kommunindelningen.

Beredning och beslutsfattande i fråga om ändringar i kommunindelningen

Kommunindelningslagens procedurbestämmelser om beredning av och beslut om ändringar i kommunindelningen har visat sig vara svårtillämpade och stela i de mycket varierande processer där kommunindelningen ändrats som varit aktuella de senaste åren. Särarten hos regleringen i kommunindelningslagen i förhållande till annan lagstiftning som gäller förvaltningsbeslut beror på att när kommunindelningslagen bereddets betraktades beslut om ändring i kommunindelningen fortfarande som normbeslut till sin natur. När lagen behandlades i riksdagen stannade man ändå för att besluten är förvaltningsbeslut till sin natur. Det vore nödvändigt att i flera avseende ändra procedur-

bestämmelserna i riktning mot bestämmelserna om förvaltningsbeslut.

Kommunernas gemensamma inledande och beredning av ändringar i kommunindelningen borde framhåvas i lagen jämfört med nuläget. Kommunernas roll särskilt vid ändringar som gäller hela kommuner är redan enligt den gällande lagen i själva verket nästan avgörande. Detta är motiverat bl.a. därför att statsrådet och ministeriet inte kan ha motsvarande kännedom om de lokala förhållandena som kommunerna och kommuninvånarna. Deras roll när kommunindelningen ändras begränsas således redan i princip till att bedöma förutsättningarna på ett allmänare plan och med avseende på kommunstrukturens utveckling i hela landet.

Strävan borde vara att förenkla förfarandena enligt kommunindelningsslagen. Det är skäl att slopa särskilt beredningsfaser som visat sig onödiga i praktiken eller som överlappar varandra. Exempelvis det nuvarande tidskrävande samrådet i flera steg i anslutning till statsrådets eller ministeriets beslutsfattande borde slopas i de situationer där man genast ser att det inte finns några förutsättningar att godkänna framställningen.

Ovan nämnda samråd borde begränsas till att gälla endast de situationer där man under beredningens gång inte annars har hört dem som berörs av saken eller fått annan nödvändig information till stöd för statsrådets eller ministeriets beslutsfattande. Kungörandet sker för närvarande endast några månader efter det att beslutet om framställning om ändring i kommunindelningen har fattats i kommunerna. I samband med kommunalt beslutsfattande ska kommuninvånarna i enlighet med bl.a. förvaltningslagen (434/2003) och kommunallagen ges möjlighet att påverka saken. Anmärkningar som framställts i det skede då statsrådet fattat sitt beslut har inte i praktiken tillfört någon sådan ny information som skulle vara av betydelse för beslutsfattandet. Det nuvarande på sätt och vis dubbla samrådet är således inte motiverat. Kommuninvånarnas åsikter borde beaktas uttryckligen redan i det skedet när det med tanke på beslutsprocessen avgörande beslutet om en framställning om ändring i kommunindelningen fattas i kommunerna.

Det förfarande med sina olika faser som hänför sig till ändringar i kommunindelningen borde framgå tydligare än nu av lagen. Exempelvis förhållandet mellan det förfarande som baserar sig på en särskild kommunindelningsutredning och framsällningar som kommunerna bereder sinsemellan borde klarläggas.

Ministeriets och länsstyrelsernas uppgiftsfördelning när besluten bereds borde omvärderas och de faser som i praktiken visat sig onödiga, t.ex. begäran om utlåtanden, borde strykas ur lagen. Däremot har behörighetsfördelningen mellan ministeriet och statsrådets allmänna sammanträde vid beslut om ändringar i kommunindelningen visat sig fungera och fordrar således inga ändringar.

En väsentlig del i kommunernas beredning av ändringar i kommunindelningen är det avtal om ordnande av förvaltning och service som ska fogas till framställningen om ändring i kommunindelningen. Kommunernas möjlighet att bättre än nu använda avtalet som ett instrument som verkligen styr ändringen i kommunindelningen borde stärkas.

Avtalet om ordnande av förvaltning och service binder kommunerna tre år från det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Att tiden förkortats från de tidigare fem åren har gjort det lättare att beakta den snabbt föränderliga omvärlden i avtalen. I vissa situationer, t.ex. när beslutet om ändring i kommunindelningen har fattats mycket länge på förhand innan ändringen träder i kraft, borde avtalet emellertid också kunna ändras åtminstone till någon del så att det bättre motsvarar de förändrade förhållandena.

Efter statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen begränsas behörigheten hos myndigheterna i den kommun som upplöses enligt 33 § i kommunindelningsslagen. Före statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen kan kommunerna emellertid fatta beslut med långsiktiga verkningar som är av stor betydelse för den nya kommunen, bl.a. om investeringar. Ett bindande avtal vore således särskilt viktigt under tiden mellan fullmäktigeförsamlingarnas beslut om ändringsframställningar och statsrådets beslutsfattande.

Det vore också nödvändigt att föreskriva mera detaljerat om avtalets innehåll än nu. I

avtalet borde kommunerna styras mera till strategisk planering av den nya kommunen i stället för att som tidigare bevara strukturer. I synnerhet det tidigare stödet för investerings- och utvecklingsprojekt ledde till att kommunerna funderade på investeringar och den regionala inriktningen av dem i avtalet om ordnande av förvaltning och service. I senare avtal och överlag under processen där kommunindelningen ändras har man bättre än förr beaktat förändringarna i kommunernas omvärld och de framtida utmaningarna. Sammanslagingsunderstöden har i högre grad än tidigare styrts till att stärka ekonomin och till strategiarbete.

Till avtalet om ordnande av förvaltning och service ska för närvarande fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten förbättras. Förhållandet mellan avtalet och planen och planens bindande verkan är oklar på grundval av den nuvarande regleringen.

Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

Upplöses en kommun övergår dess egendom samt skulder och förpliktelser direkt med stöd av kommunindelningslagen till en ny kommun eller en kommun som utvidgas utan att det förutsätts några separata avtal eller andra rättshandlingar. En bestämmelse om övergång av egendom är nödvändig, men dess ordalydelse borde utvidgas så att den klart omfattar även övergång av vissa andra rättigheter och tillstånd som getts kommunerna eller som tillkommer dem samt av förpliktelser i anslutning till dem.

Kommunindelningslagens bestämmelser om ekonomisk uppgörelse är knapphändiga och oklara. Bestämmelserna borde förtydligas så att av dem framgår klart vilka slags ekonomiska förluster i anslutning till överföring av områden som ska beaktas i uppgörelsen och eventuellt ersättas. Kommunernas rätt att ingå avtal ska dock förbli omfattande, för i praktiken har kommunerna i allmänhet nått överenskommelse om den ekonomiska uppgörelsen. Undantagsvis var detta ändå inte fallet vid den partiella sammanslagning mellan Helsingfors och Sibbo som trädde i

kraft vid ingången av 2009, utan uppgörelsen kan ge upphov till en lång rättsprocess.

Det vore nödvändigt att i lagen föreskriva om förfaranden som är mera lämpliga och snabbare än den nuvarande förvaltningstvisteprocessen för att avgöra tvister som gäller den ekonomiska uppgörelsen. I Finland har det ändå inte visat sig finnas något praktiskt behov av att föreskriva lika detaljerat om den ekonomiska uppgörelsen som t.ex. i Norge.

Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun

Under de senaste åren har det företagits några ändringar i kommunindelningslagens bestämmelser om ordnande av förvaltningen i nya kommuner. Genom ändringarna har man bl.a. löst tolkningsproblem som förorsakats av de begrepp som använts i lagen och som gällt tillsättande av organisationskommissionen och när fullmäktiges mandatid börjar. I början av detta år fogades dessutom till lagen ett tredje alternativt sätt att bilda fullmäktige i en ny kommun när ändringen i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod.

Kommunindelningslagens nuvarande bestämmelser om förrättande av val fungerar i princip bra. Det är nödvändigt att förtydliga dem till vissa delar. Dessutom vore det nödvändigt att vid behov kunna tidigarelägga tidpunkten för val som förrättas mitt under en valperiod. Det är skäl att föreskriva mera detaljerat än nu om ordnandet av förvaltningen i en ny kommun och om beslutsfattandet angående den nya kommunen i de kommuner som går samman innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

I det beslutsfattande som gäller den nya kommunen, särskilt när det gäller beslut om kommunens namn och fullmäktiges storlek, ges ministeriet sådan beslutanderätt som det vore mera naturligt att skulle tillkomma kommunen själv. Detsamma gäller tillsättandet av en organisationskommission för en ny kommun, något som länsstyrelsen ansvarar för i nuläget.

Organisationskommissionen tillsätts efter statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen, dvs. senast på sommaren före det år då ändringen i kommunindelningen träder

i kraft. I praktiken har kommuner som går samman redan mycket tidigare behov av att tillsätta inofficiella gemensamma beredningsorgan för att förbereda kommunsammanslagningen. De har ändå inte ställning som officiellt organ. Organisationskommissionen borde kunna inleda sin verksamhet tidigare än nu. Dess roll som det organ som styr ändringsprocessen borde också kunna förtydligas.

I det övergångsskede som beror på att kommunindelningen ändras kan samtidigt vara verksamma både de gamla fullmäktigeförsamlingarna och andra organ i de kommuner som upplöses eller den kommun som utvidgas och den nya fullmäktigeförsamlingen och andra organ i den nya kommunen eller den kommun som utvidgas. Behörighetsfördelningen mellan dessa är sådan att de gamla organen i de kommuner som upplöses eller den kommun som utvidgas beslutar om ärenden som gäller kommunen i fråga och de nya organen i den nya kommunen eller den kommun som utvidgas beslutar om de ärenden som gäller den nya kommunen eller den kommun som utvidgas. I praktiken är behörighetsfördelningen oklar särskilt mellan de gamla och nya organen i en kommun som utvidgas, och i situationer där det nya fullmäktiges mandattid börjar först efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Tolkningsproblem som gäller de gamla och nya organens behörighet kan förekomma mycket länge i situationer där beslut om ändringen i kommunindelningen har fattats t.ex. flera år innan ändringen träder i kraft.

Kommunindelningsslagen gör det möjligt för den nya kommunens organ och tjänsteinnehavare att påbörja sin verksamhet redan innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft, om den nya kommunens fullmäktige beslutar det. Lagen bör garantera att det i samtliga ärenden, såväl sådana som ankommer på en kommun som upplöses som sådana som ankommer på den nya kommunen, finns en behörig myndighet även innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Enligt kommunindelningsslagen upphör behörigheten hos myndigheterna i kommuner som upplöses när ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Ett undantag från detta är revisorerna och revisionsnämnderna i

kommuner som upplöses, beträffande vilkas mandattid kommunallagen innehåller bestämmelser som avviker från andra organs mandattid. Med stöd av kommunallagen torde det även utan någon specialbestämmelse i kommunindelningsslagen vara klart att revisorernas och revisionsnämndens behörighet sträcker sig till beredningen av det sista bokslutet i en kommun som upplöses även efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft.

Ändringssökande

För närvarande är det möjligt att söka ändring i beslut som gäller ändring i kommunindelningen genom besvär i två olika faser. För det första kan en kommunmedlem i enlighet med kommunallagen söka ändring hos förvaltningsdomstolen i det beslut genom vilket fullmäktige har beslutat att lägga fram ett förslag om att kommunindelningen ska ändras för statsrådet. För det andra kan kommunen eller en kommunmedlem söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen i statsrådets eller ministeriets beslut om ändring i kommunindelningen.

Besvär över fullmäktiges beslut som gäller framställning om ändring i kommunindelningen kan i enlighet med 90 § i kommunallagen anföras endast på laglighetsgrunder. I praktiken kan besvär anföras i första hand endast på den grunden att fullmäktiges beslut har tillkommit i felaktig ordning. Förvaltningsdomstolen kan däremot inte upphäva fullmäktiges beslut på den grunden att beslutet skulle strida mot de materiella förutsättningar för ändring i kommunindelningen som föreskrivs i kommunindelningsslagen. Bedömningen av om förutsättningarna för ändring i kommunindelningen föreligger tillkommer den myndighet som fattar det slutliga beslutet om ändring i kommunindelningen, dvs. statsrådet eller ministeriet.

Såsom ovan konstaterats kan ändring i ministeriets och statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen sökas hos högsta förvaltningsdomstolen genom besvär. Besvär får anföras på den grunden att det inte föreligger i kommunindelningsslagen föreskrivna materiella förutsättningar för ändringen i kommunindelningen eller över fel som in-

träffat vid beredningen av ärendet efter det att ändringsframställningen har lämnats till ministeriet. Statsrådet undersöker däremot inte om fullmäktiges beslut att föreslå ändringen i kommunindelningen har fattats i laglig ordning i kommunen, eftersom besvär till denna del ska ha anförts hos förvaltningsdomstolen i den ordning som föreskrivs i kommunallagen.

Bestämmelserna om ändringssökande har i praktiken visat sig orimligt svårbegripliga för kommunmedlemmarna. De avgörande besluten om ändringar i kommunindelningen, framför allt om kommunsammanslagningar, fattas när fullmäktige beslutar att lägga fram ett förslag om att kommunindelningen ska ändras för statsrådet. När kommunmedlemmar söker ändring i fullmäktiges beslut hos förvaltningsdomstolen upplever de att de i första hand får domstolen att pröva om det föreligger på kommunindelningslagen grundade materiella förutsättningar för en ändring i kommunindelningen och således fullmäkti-

ges beslut, trots att förvaltningsdomstolens behörighet i detta avseende är begränsad på ovan konstaterat sätt. När ändring söks i statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen används å andra sidan ofta som besvärsgrund också att fullmäktiges beslut med framställning om ändring i kommunindelningen har tillkommit i felaktig ordning, fast högsta domstolen inte prövar besvären till denna del.

I praktiken försöker förvaltningsdomstolarna avgöra besvär som gäller fullmäktiges framställning om ändring i kommunindelningen enligt den tidtabell som förutsätts av statsrådets beslut och kommunindelningens ikraftträdande enligt vad som bestäms i kommunindelningslagen. Behandlingen av besvären kan dock i enskilda fall räcka från flera månader ända upp till ett år.

I följande tabell (tabell 1) beskrivs antalet fall av besvär över fullmäktiges beslut och behandlingstiderna under de senaste åren.

Tabell 1. Förvaltningsdomstolarnas beslut på besvär som har anförts över kommunfullmäktiges beslut om framställning om ändring i kommunindelningen.

	Antalet avgjorda 2006 (genomsnittlig behandlingstid)	Antalet avgjorda 2007 (genomsnittlig behandlingstid)	Antalet avgjorda 2008 (genomsnittlig behandlingstid)	Antalet fall av anhängiga besvär (situationen 25.2.2009)
Helsingfors FD	13 (4,5 mån.)	2 (1,3 mån.)	1 (4,7mån.)	1 (Helsingfors-Sibbo*)
Tavastehus FD	6 (5,3 mån.)	2 (5,3 mån.)	8 (5,3 mån.)	-
Kouvola FD	-	-	2 (5,5 mån.)	-
Kuopio FD	-	-	3 (3,9 mån)	-
Uleåborgs FD	2 (6,8 mån.)	-	-	-
Rovaniemi FD	-	-	-	-
Åbo FD	2 (2,5 mån.)	5 (1,8 mån.)	6 (4,3 mån.)	1 (Ulvsky kf:s beslut)
Vasa FD	-	1 (4,9 mån.)	4 (5,2 mån.)	1 (Himango kf:s beslut)
Sammanlagt	23	10	24	3

* Förvaltningstvistemål gällande den ekonomiska uppgörelsen

Antalet fall av besvär över statsrådets eller ministeriets beslut har ökat de senaste åren till följd av att ändringarna i kommunindelningen har ökat. Besvären ska enligt den gällande lagen behandlas i brådska ordning i högsta förvaltningsdomstolen. När behand-

lingen av besvären drar ut på tiden måste man i praktiken vidta många åtgärder i anslutning till förberedelserna för ändringen i kommunindelningen och t.ex. förrättandet av val innan beslutet vunnit laga kraft.

Tabell 2. Högsta förvaltningsdomstolens beslut på besvär över statsrådets eller ministeriets beslut om ändring i kommunindelningen

	Antalet avgjorda 2006 (genomsnittlig behandlingstid)	Antalet avgjorda 2007 (genomsnittlig behandlingstid)	Antalet avgjorda 2008 (genomsnittlig behan- dlingstid)
Högsta förvaltnings- domstolen	6 (2,8 mån.)	8 (4,1 mån.)	44 (5,2 mån.)

Kommunindelningens bestämmelser om ändringssökande borde bedömas som en helhet och det borde säkerställas att rättskyddet tillgodoses i olika situationer. Dessutom borde förhållandet mellan kommunindelningens bestämmelser och den allmänna lagstiftningen om förvaltningsförfarande och förvaltningsrättskipning preciseras i vissa avseenden. För tydlighetens skull vore det t.ex. nödvändigt att föreskriva om beslutens verkställbarhet i kommunindelningens lag.

Andra bestämmelser i kommunindelningens lag

Bestämmelserna om tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas ställning har nyligen reviderats i samband med att ramlagen stiftades. I detta sammanhang finns det ingen orsak att ändra på de riktlinjer för personalens ställning som man kom överens om då.

Också bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd ändrades i samband med att ramlagen stiftades. Av antalet kommunsammanslagningar som verkställdes de senaste åren kan man sluta sig till att bestämmelserna har visat sig fungera och väl främja sitt syfte.

Man har dock upptäckt ett missförhållande i sättet att räkna ut sammanslagningsunderstöden som i enskilda fall kan leda till att kommuner som på väg att gå samman skjuter fram kommunsammanslagningens ikraftträdande. I 38 § 4 mom. i kommunindelningens lag sägs att ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även den senast verkställda ändringen i kommunindelningen skulle ha verkställts från början av betalningsperioden. Då kan de sammanslagna kommu-

nerna få större sammanslagningsunderstöd, om de skjuter fram sammanslagningen med de nya kommunerna till efter den treåriga betalningsperioden. Problemet gäller t.ex. de många kommunsammanslagningar som trädde i kraft vid ingången av 2009, om de kommuner som uppstod till följd av dem går ihop med nya kommuner 2010 eller 2011. Utgående från de kommunindelningsutredningar som pågår just nu tycks problemet inte gälla speciellt många kommuner. Dessutom är skillnaden mellan de sammanslagningsunderstöd som betalas i praktiken så liten att det inte har just någon betydelse i förhållande till de fördelar som uppnås genom kommunsammanslagningarna. Det är således inte nödvändigt att ändra bestämmelserna till denna del.

Enligt kommunindelningens lag ska fastighetsregisterföraren se till att de ändringar som följer av statsrådets och ministeriets beslut om ändring i kommunindelningen förs in i fastighetsregistret. Har kommunindelningen och den kamerala indelningen, dvs. indelningen enligt fastighetsregistret, annars, t.ex. till följd av en fastighetsförrättning, kommit att avvika från varandra, ska fastighetsregisterföraren bestämma om ändring i den kamerala indelningen i överensstämmelse med den administrativa kommunindelningen. Om det däremot är ändamålsenligare att ändra den administrativa kommunindelningen, ska fastighetsregisterföraren för närvarande hos ministeriet göra en framställning om ändring i kommunindelningen. I praktiken har förfarandena visat sig vara tunga i förhållande till sakens betydelse.

Bestämmelserna om det särskilda förfarandet som används för att förenhetliga områden där kommunindelningen är påtagligt oenhetlig (47 §) behövs inte längre.

Enklavlagen har inte tillämpats särskilt ofta de senaste åren, men i vissa enskilda fall är den dock fortfarande nödvändig.

3 Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1 Mål

Propositionens mål är i enlighet med ramlagen och regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering att främja en reform av kommunstrukturen. Målet är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Utgångspunkten för propositionen är att kommunstrukturen reformeras genom frivilliga kommunsammanslagningar. Vid sidan av dem stärks kommunstrukturen genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner.

Propositionens mål är att revidera kommunindelningens bestämmelser så att lagen fungerar i praktiken och stödjer processerna när kommunindelningen ändras. Genom reformen försöker man undanröja problempunkter i den nuvarande lagen och ge lagen en klarare struktur. Man försöker påskynda och förenkla de administrativa förfarandena i anslutning till beredningen av och beslut om ändringar i kommunindelningen. Strävan är också att modernisera lagen så att den motsvarar de nya behov och förändrade förhållanden som kommit fram särskilt i och med kommun- och servicestrukturen.

Genom propositionen försöker man utveckla det kommunala beslutfattandets ställning samt kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka processen när kommunindelningen ändras. I propositionen framhävs kommunernas roll när en ändring i kommunindelningen inleds och bereds samt när beslut fattas om den. Genom att klarare än nu förutsätta att kommunerna tryggar påverkningssmöjligheterna för invånarna och andra som påverkas av ändringen redan medan ändringsframställningen bereds strävar man efter att olika synpunkter ska beaktas i ett tidigare skede än nu. Målet är också att den möjlighet att söka ändring som ansluter sig till olika beslutsfaser ska få större faktisk effekt.

Propositionens mål är att hitta sätt att beakta olika instansers motstridiga synpunkter

och intressen under processen när kommunindelningen ändras. Exempelvis genom att förutsätta att i princip alla kommuner som berörs av en ändring i kommunindelningen bereder ändringsframställningen gemensamt försöker man minska de konfliktsituationer som ändringar kan ge upphov till. Dessutom ska man kunna använda ett nytt medlingsförfarande vid meningsskiljaktigheter om den ekonomiska uppgörelsen.

Genom propositionen försöker man också främja och underlätta processen när kommunindelningen ändras i de kommuner som går samman. Detta eftersträvar man bl.a. genom reform av bestämmelserna om sammanslagningsavtal och sammanslagningsstyrelse samt genom att göra det möjligt att fatta beslut om den nya kommunen i ett så tidigt skede som möjligt redan innan ändringen träder i kraft. Samtidigt är målet att hålla tillbaka beslut som ökar utgifterna i de kommuner som går samman innan ändringen träder i kraft.

3.2 De viktigaste förslagen

Lagens struktur och begrepp

Det föreslås att kommunindelningens uppbyggnad görs klarare. I lagen struktur framhävs att beslut om ändring i kommunindelningen till sin natur är förvaltningsbeslut, på vilka tillämpas allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer med några undantag som föreskrivs i kommunindelningens lagen.

Det föreslås också att de begrepp som används i lagen förtydligas. Lagens överbegrepp ska fortfarande vara ändring i kommunindelningen, som används när man avser alla de olika situationer där kommunindelningen ändras som nämns i lagen. Ändring i kommunindelningen uppdelas i underbegreppen sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. I de begrepp som används i lagen särskiljs klart mellan å ena sidan ändringar som gäller hela kommuner och sådana som gäller delar av kommuner, eftersom bl.a. berednings- och beslutsförfarandena som gäller dem avviker från varandra.

Med kommunsammanslagning avses alla de situationer där kommunindelningen ändras och där antalet kommuner minskar eller åtminstone en hel kommun upplöses. Kommunsammanslagningar kan gå till på tre alternativa sätt. För det första kan en eller flera kommuner upplösas och gå samman med en existerande kommun. För det andra kan två eller flera kommuner upplösas genom att tillsammans bilda en helt ny kommun. För det tredje kan en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner så att kommunen i fråga upplöses. De kommuner som uppkommit som resultat av kommunsammanslagningar som genomförts på samtliga ovan nämnda sätt benämns i lagen den nya kommunen.

Med överföring av en del av en kommun till en annan kommun avses en ändring i kommunindelningen där antalet kommuner inte ändras.

Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen

Det föreslås att bestämmelserna som gäller utvecklande av målen för kommunindelningen och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen preciseras. De allmänna bestämmelserna om målen för utvecklande av kommunindelningen särskiljs klarare än nu från bestämmelserna om de juridiska förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen. Förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen ska föreligga i en situation där kommunindelningen ändras, men däremot behöver inte alla målen för utvecklande av kommunindelningen nödvändigtvis vara uppfyllda i alla situationer där kommunindelningen ändras, utan bestämmelserna ger mera allmänna riktlinjer särskilt för statsrådets och ministeriets ändamålsenlighetsprövning av ändringar.

Målet för utvecklande av kommunindelningen ska vara en livskraftig och områdesmässigt enhetlig kommunstruktur med fungerande samhällsstruktur, enligt vad som nämns i ramlagen och regeringens programmet för Matti Vanhanens II regering. Av dessa är begreppet livskraftig nytt i kommunindelningslagen. Det ska ha ett mera omfattan-

de innehåll än begreppet kommunens funktionsduglighet, som används i den nuvarande lagen. På motsvarande sätt som i den gällande kommunindelningslagen nämns också som ett mål för utvecklande av kommunindelningen att kommunerna ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Syftet med alla ovan nämnda mål för utvecklande av kommunindelningen ska vara att styra utvecklandet av kommunstrukturen på det sätt som det primära syftet med kommunindelningen förutsätter. Kommunindelningen ska således överallt trygga tämligen jämlika förutsättningar för invånarnas självstyre, ordnandet av service samt allmän förvaltning.

Förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen motsvarar i huvudsak de nuvarande allmänna förutsättningarna för ändring i kommunindelningen. Förutsättningarna ska gälla såväl sammanslagningar av kommuner som överföring av en del av en kommun till en annan kommun. I kapitlet om beslutsfattande föreskrivs dessutom särskilt om förutsättningar för beslut som gäller sammanslagningar av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun vilka i första hand motsvarar de nuvarande särskilda förutsättningarna för ändring i kommunindelningen. Till dem hör t.ex. kommunernas gemensamma framställning om ändring i kommunindelningen när kommuner går samman.

En förutsättning för ändring i kommunindelningen ska för det första vara faktorer i anslutning till främjandet av kommunernas funktionsduglighet, ordnandet av ekonomin och servicen, invånarnas levnadsförhållanden samt näringarnas verksamhetsmöjligheter, vilka i sak huvudsakligen motsvarar den gällande lagen. En ny förutsättning ska dessutom vara att ändringen är nödvändig för att främja samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. I den gällande lagen nämns främjade av samhällsstrukturens funktionsduglighet som ett mål för utvecklande av kommunindelningen. I det beslutsfattande och den rättspraxis som gäller ändringar i

kommunindelningen har det ändå använts som en grund som talar för en ändring i kommunindelningen när man ska bedöma om det finns förutsättningar för att ändra kommunindelningen.

De nämnda förutsättningarna ska fortfarande vara alternativa, så om redan en av dem föreligger kan det vara tillräckligt för att verkställa en ändring i kommunindelningen. Förutsättningarna ska dock bedömas som en helhet.

En ny förutsättning för ändring i kommunindelningen ska dessutom vara att kommunen består av ett enda område som bildar en funktionell helhet. I den gällande lagen nämns inte enhetligt område som en förutsättning för en ändring i kommunindelningen, utan som ett av målen för utvecklande av kommunindelningen. I praktiken har statsrådet ändå vid beslut om ändringar i kommunindelningen utan undantag förutsatt att de kommuner som går samman har en gemensam landgräns. Förutsättningen gällande enhetligt område ska fortfarande vara rätt sträng. Syftet med bestämmelsen är att undvika att det bildas sådana områdesmässigt oenhetliga kommuner där kommunens olika delar saknas gemensam landgräns, t.ex. därför att en del av kommunerna i området har ställt sig utanför en planerad kommunsammanslagning. Man ska kunna avvika från kravet på enhetligt område endast på grundval av kommunindelningsutredarens förslag, om den helhet som bildas även annars är tillräckligt motiverad i funktionellt hänseende. Undantag ska förutsätta att kommunerna i området har deltagit i en särskild kommunindelningsutredning innan förslaget läggs fram. I utredningen ska man bl.a. kunna kartlägga möjligheterna att bilda en kommun med enhetligt område eller vid behov försöka få kommunerna att hitta en gemensam lösning så att den partiella kommunsammanslagning som behövs för att få en gemensam landgräns kan verkställas.

I lagen preciseras dessutom ur vilket områdes synvinkel förutsättningarna bedöms samt att områdets framtida utveckling ska beaktas vid bedömningen.

I den paragraf som gäller förutsättningar föreskrivs på ett sätt som i sak motsvarar den gällande lagen att befolkningens språkförhåll-

anden ska beaktas på det sätt som grundlagen förutsätter.

Berednings- och beslutsprocessen när kommunindelningen ändras

I propositionen föreslås att berednings- och beslutsprocessen när kommunindelningen ändras revideras. Strävan är att i kommunindelningens bestämmelser klarare föra fram kommunernas redan enligt den gällande lagen de facto så gott som avgörande roll särskilt när kommunsammanslagningar inleds och bereds och beslut fattas om dem. Dessutom förtydligas att beslut om ändringar i kommunindelningar till sin natur är förvaltningsbeslut. När en ändring bereds och beslut om den fattas tillämpas med undantag för vissa specialbestämmelser i kommunindelningens kommunallagen samt allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer.

I lagen föreskrivs i separata kapitel om beredningen av framställningar om sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Också den beredningsprocess som grundar sig på en särskild kommunindelningsutredning klarläggs genom att det föreskrivs mera detaljerat om den än nu i ett eget kapitel.

När en ändring i kommunindelningen inleds framhävs kommunernas gemensamma beredning och betydelsen av kommunernas gemensamma framställningar. Ändamålet är att i samtliga situationer styra kommunerna att bereda ändringarna tillsammans innan framställningen om ändring i kommunindelningen skickas till statsrådet. I situationer som gäller sammanslagningar av kommuner ska kommunernas gemensamma framställning spela en så gott som avgörande roll. Endast i undantagsfall ska man kunna besluta om en kommunsammanslagning utan den. Även då ska det krävas att kommunerna har berett ärendet gemensamt så att kommunernas ska ha varit med i en särskild kommunindelningsutredning, på vilken kommunindelningsutredaren baserar sitt eget förslag om sammanslagning av kommunerna. Dessutom måste kommunindelningsutredarens förslag då ha fått majoritetens understöd i en kommunal folkomröstning som ordnats i en

kommun som motsätter sig sammanslagningen.

Det föreslås att kommuninvånarnas och andra berörda instansers påverkningsmöjligheter effektivteras i det skede när framställningen om ändring i kommunindelningen bereds i kommunerna. Däremot föreslås att det nuvarande kungörandet i kommunerna av samtliga framställningar om ändring i kommunindelningen i det skede då statsrådets beslut bereds slopas i de fall där det är fråga om kommunernas gemensamma framställning om ändring i kommunindelningen eller om en framställning som beretts i samband med en särskild kommunindelningsutredning.

I fråga om beredningen av kommunernas gemensamma framställningar hänvisas för det första till kommunernas skyldigheter enligt annan lagstiftning, t.ex. förvaltningslagen och kommunallagen, att se till att bl.a. kommuninvånarna ges möjligheter att påverka. I kommunindelningslagen ska dessutom förutsättas att en framställning om ändring i kommunindelningen kungörs i kommunen innan framställningen skickas till ministeriet. Genom kungörandet ges kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om saken. Förfarandet motsvarar i huvudsak den gällande lagens samrådsrunda i det skede då statsrådet fattar sitt beslut. Sammanslagningsframställningen ska också beredas i samarbete med företrädare för personalen på det sätt som föreskrivs i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska på nuvarande sätt kunna göras även av en enskild kommun eller kommunmedlem. Det ska fortfarande vara nödvändigt att kungöra framställningarna sedan de inkommit till ministeriet, eftersom de kommuner som berörs av ändringen då ännu inte har skött beredningen och kungörandet av ärendet på förhand på samma sätt som det är fråga om kommunernas gemensamma framställning. Behandlingen av dessa framställningar ska således påminna mera om förfarandet enligt den gällande lagen.

Enligt den gällande lagen ska länsstyrelsen på förordnande av ministeriet tillställa kom-

munerna framställningar om ändring i kommunindelningen för kungörelse. Till följd av de föreslagna lagändringarna minskar antalet fall som kräver kungörelse, eftersom endast andra framställningar än kommunernas gemensamma ska kungöras i beslutsfasen. Det föreslås att länsstyrelsernas uppgifter i anslutning till kungörandet överförs till det ministerium som bereder ärendet, eftersom länsstyrelserna eller den motsvarande nya statliga regionförvaltningsmyndigheten inte heller ska ha några andra uppgifter i anslutning till ändringar i kommunindelningen längre. De ändringar som en ändring i kommunindelningen medför för statens region- och lokalförvaltningen och de regionindelningar som tillämpas i Europeiska unionens verksamhet utreds av ministeriet utan det separata utlåtande av länsstyrelsen som förutsätts i den gällande lagen. Uppgiften att tillätta en organisationskommission föreslås bli överförd från länsstyrelserna till de kommuner som planerar att gå samman.

En ny sak i samband med behandlingen av framställningar som gäller överföring av en del av en kommun till en annan kommun är att det förutsätts att utlåtande av fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen inhämtas innan framställningar som gjorts av en enskild kommun eller kommunmedlem tillställs ministeriet. Utlåtanden om en framställning som gjorts av en kommunmedlem inhämtas av kommunstyrelsen i den kommun till vilken framställningen har inlämnats. Då kan inte heller en sådan framställning komma som en fullständig överraskning för någon kommun som berörs av ändringen, utan för att saken ska inledas krävs kontakt på lokal nivå. Samtidigt kan ministeriet effektivare än nu bedöma om det i princip finns förutsättningar för att överföra en del av en kommun till en annan kommun. I anslutning till detta föreslås i lagen att ministeriets befogenhet att utan desto mera ingående beredning förkasta en framställning utvidgas när man genast ser att det inte finns tillräckliga förutsättningar för den ändring i kommunindelningen som avses i framställningen.

Såväl sammanslagningar av kommuner som överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska på motsvarande som enligt den gällande lagen kunna beredas ge-

nom att det verkställs en sådan särskild kommunindelningsutredning som ministeriet bestämmer om. Bestämmelserna om särskild kommunindelningsutredning motsvarar i huvudsak den gällande lagen. I lagen preciseras bl.a. sätten att inleda en särskild kommunindelningsutredning. Det framhävs att kommunernas gemensamma framställning har företräde framom kommunindelningsutredarens förslag. Dessutom föreskrivs det mera exakt än nu om innehållet i en särskild kommunindelningsutredning. Kommunindelningsutredaren och kommunerna ansvarar tillsammans för beredningen av förslaget och bl.a. för samrådet med kommuninvånarna på samma sätt som om det vore fråga om kommunernas gemensamma framställning. Vid behov, i första hand i situationer som gäller överföring av en del av en kommun, ska kommunindelningsutredaren också göra upp ett separat förslag till ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna. Bestämmelsen om kommunindelningsutredarens rätt att få uppgifter preciseras så att den börjar motsvara den moderna lagstiftningen om utlämnande av uppgifter. Dessutom föreskrivs det att kommunindelningsutredaren handlar under tjänsteansvar när han sköter sina uppgifter. Detta gör det möjligt att förordna även någon annan än en person som står i tjänsteförhållande till kommunindelningsutredare.

I kommunindelningslagen föreslås separata bestämmelser om förutsättningarna för statsrådets och ministeriets beslutsfattande när kommuner slås samman och när en del av en kommun överförs till en annan kommun. Bestämmelserna motsvarar huvudsakligen i sak den gällande lagens särskilda förutsättningar för ändring i kommunindelningen.

Beslut om sammanslagningar av kommuner ska på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen kunna fattas på gemensam framställning av fullmäktige i de kommuner som går samman. Statsrådet ska kunna förkasta framställningen, om ändringen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Däremot ska beslut om en sammanslagning av kommuner inte längre kunna fattas på framställning av en enskild kommun, utan för att kommuner ska gå samman

ska alltid krävas kommunernas gemensamma beredning och framställning. På motsvarande sätt som enligt den gällande lagen ska ett beslut om sammanslagning av kommuner dock undantagsvis kunna fattas trots fullmäktiges motstånd, om kommunindelningsutredarens förslag om sammanslagning av kommunerna har fått majoritetens understöd i en kommunal folkomröstning som ordnats i en kommun som motsätter sig sammanslagningen.

Beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska kunna fattas för det första om ingen berörd kommun motsätter sig ändringen. Det föreslås att den gällande lagens procentgränser, som gäller invånarantalet i eller arealen av det område som överförs i situationer där någon berörd kommun motsätter sig ändringen, slopas. I stället förutsätts att ändringens betydelse för kommunen i fråga bedöms i vidare bemärkelse och även med beaktande av andra faktorer. Ändringen ska kunna genomföras trots kommunens motstånd, om ändringen är ringa för kommunen. Dessutom föreslås ett klarläggande av den gällande lagens krav på att de allmänna förutsättningarna för ändring i kommunindelningen ska vara särskilt vägande i de situationer där de i bestämmelsen nämnda procentgränserna överskrids. Beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska kunna fattas trots att fullmäktige i en berörd kommun motsätter sig ändringen också när områdets utveckling kräver en ändring. Dessutom förutsätts att ändringen inte avsevärt försämrar någon berörd kommuns funktionsförmåga och förutsättningar att ansvara för ordnande och finansiering av servicen.

Behörighetsfördelningen mellan statsrådet och ministeriet när beslut fattas om kommunindelningen kvarstår oförändrade. Således fattas ett beslut om kommunsammanslagning alltid av statsrådets allmänna sammanträde. Ministeriet kan besluta att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om inte fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen har motsatt sig detta, eller förkasta en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen har motsatt sig detta.

Sammanslagningsavtal och sammanslagningsstyrelse

Det föreslås att det avtal mellan kommuner som går samman som motsvarar den gällande lagens avtal om ordnande av förvaltning och service ska kallas sammanslagningsavtal, som bättre beskriver dess föreslagna nya karaktär. På motsvarande sätt ska det gemensamma organ för kommunerna som motsvarar den gällande lagens organisationskommission kallas sammanslagningsstyrelse.

Sammanslagningsavtalets och sammanslagningsstyrelsens ställning vid styrningen av kommunsammanslagningsprocessen stärks. Det föreskrivs mera detaljerat än nu om sammanslagningsavtalets innehåll. Avtalets bindande natur preciseras så att i lagen konstateras klart avtalets juridiska betydelse som ett bindande dokument även under tiden innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Sammanslagningsstyrelsen ska kunna tillsättas i ett tidigare skede än nu under kommunsammanslagningsprocessen. Sammanslagningsstyrelsens centrala uppgift ska vara att svara för förberedelserna för sammanslagningen och verkställigheten av sammanslagningsavtalet. Dessa ändringar tillsammans gör det möjligt att träffa lösningar som gäller processen när kommunindelningen ändras och som är juridiskt bindande för de kommuner som går samman i ett tidigare skede än nu. Syftet med bestämmelserna är bl.a. att hålla tillbaka beslut som ökar utgifterna i kommuner som går samman innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

I sammanslagningsavtalet ska man åtminstone bestämma det sätt på vilket ändringen i kommunindelningen görs och tidpunkten för den, principerna för ordnandet av den nya kommunens förvaltning, sammanslagningsstyrelsens sammansättning, sammanslagningsstyrelsens behörighet och samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman innan statsrådet har beslutat att kommunerna ska sammanslås samt ställningen för kommundirektörerna i de kommuner som går samman. Sammanslagningsavtalet ska dessutom alltid innehålla bestämmelser om principerna för samordningen av service-systemen i de kommuner som går samman till den nya kommunens servicesystem.

Dessutom ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om de allmänna principerna för skötseln av ekonomin. Däremot ska det inte längre krävas att en sådan separat plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas ska fogas till avtalet som i den gällande lagen.

Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft mitt under en kommunal valperiod, ska man i sammanslagningsavtalet på nuvarande sätt också komma överens om på vilket sätt den nya kommunens fullmäktige bildas för den återstående valperioden. Om kommunerna vill bilda ett fullmäktige som är större än vad som bestäms i kommunallagen, ska man komma överens även om detta i sammanslagningsavtalet. Det föreslås att ministeriets befogenhet att besluta om fullmäktiges storlek på grundval av kommunernas framställning slopas och att detta överläts åt kommunernas egen beslutanderätt. Man borde också alltid komma överens om den nya kommunens namn i sammanslagningsavtalet. Likaså föreslås att ministeriet inte längre ska ha befogenhet att besluta om den nya kommunens namn i de fall där de kommuner som går samman inte har nått samförstånd om namnet.

Det föreslås att bestämmelserna om sammanslagningsavtalets bindande natur preciseras och delvis ändras så att närmar sig de allmänna avtalsrättsliga principerna. Sammanslagningsavtalet ska vara bindande för de kommuner som är avtalsparter genast från och med det att avtalet godkännts. Avtalet ska iaktas i tre år efter det att ändringen i kommunindelningen trädde i kraft, om man inte har kommit överens om en kortare tid eller om inte förhållandena har ändrats så att det blir omöjligt att iaktta avtalet.

I lagen föreskrivs också om möjlighet att ändra sammanslagningsavtalet. I princip ska man förhålla sig avhållsamt till att ändra ett avtal som kommunerna godkänt gemensamt, eftersom det i värsta fall kan äventyra ändringsprocessen och minska dess legitimitet om man börjar riva upp avtalet. Det kan dock vara motiverat att ändra sammanslagningsavtalet särskilt i situationer där avtalet har godkänts längre på förhand innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

Sammanslagningsbeslutet kan ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige tills ändringen i kommunindelningen träder i kraft. För att avtalet ska ändras ska det emellertid förutsättas att omständigheterna ändras på så sätt att det blir uppenbart oändamålsenligt att iaktta någon av avtalsbestämmelserna. Det är motiverat att sätta en hög tröskel för ändring av avtalet bl.a. därför att statsrådet redan har kunnat besluta om kommunsammanslagningen och kommunernas invånare tar ställning till sammanslagningen utgående från det tidigare sammanslagningsavtalet.

Ovan nämnda sammanslagningsstyrelse ska utses för alla nya kommuner, dvs. alltid när en ändring i kommunindelningen innebär att det är fråga om en sammanslagning av hela kommuner. Till skillnad från i den gällande lagen görs i bestämmelserna om sammanslagningsstyrelse inte längre någon skillnad beroende på om kommunsammanslagningen görs genom att det bildas en ny kommun eller så att kommunerna går samman med en redan existerande kommun.

Sammanslagningsstyrelsen ska inte längre tillsättas av länsstyrelsen på förslag av kommunerna, utan den utses direkt av kommunfullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunerna ska redan i sammanslagningsavtalet komma överens om fördelningen av platser i organet mellan de kommuner som går samman och om tillgodoseendet av politisk proportionalitet i sammanslagningsstyrelsens sammansättning. Sammanslagningsstyrelsen kan tillsättas för att förbereda verksamheten och förvaltningen i den nya kommunen genast efter att fullmäktige fattat beslutet om ändring i kommunindelningen. Sammanslagningsstyrelsen ansvarar också för att sammanslagningsavtalet genomförs. I sammanslagningsavtalet borde kommunerna avtala närmare om samarbetet med myndigheterna i de kommuner som går samman. Att dessa saker är avtalade vore viktigt särskilt under tiden före statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen, eftersom behörigheten hos myndigheterna i de kommuner som går samman då ännu inte är begränsad direkt med stöd av kommunindelningslagen.

På sammanslagningsstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt som enligt den gällande i huvudsak det som föreskrivs om kommunstyrelsen.

Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun

I föreliggande proposition föreslås endast små ändringar i bestämmelserna om förrättande av val och bildande av fullmäktige i nya kommuner.

I bestämmelserna om beaktande av ändringar i kommunindelningen i samband med val företas vissa tekniska ändringar till följd av de begrepp som används i lagen. I bestämmelserna görs dessutom klar skillnad mellan å ena sidan situationer som gäller sammanslagning av kommuner och å andra sidan situationer när en del av en kommun överförs till en annan kommun. När kommuner går samman ansvarar sammanslagningsstyrelsen för valförberedelserna.

Kommunindelningslagens bestämmelser om bildande av fullmäktige i nya kommuner har reviderats genom att vid ingången av 2009 fogades till lagen ett tredje alternativt sätt att bilda kommunfullmäktige i den nya kommunen när en ändring i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Det föreslås att fullmäktige i dessa situationer ska kunna bildas på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen antingen genom att nya val förrättas på hela den nya kommunens område, genom att fullmäktigeförsamlingarna i de kommuner som går samman slås samman i deras helhet eller i enlighet med det senaste alternativet genom att endast en del av fullmäktigeförsamlingarna slås samman. Bestämmelserna ändras endast till den del att när kommunerna väljer att ordna val mitt under en kommunal valperiod kan de besluta att valet ordnas vid en tidpunkt som avviker från vallagen. Valet kan i dessa situationer som gäller enskilda kommuner ordnas efter statsrådets beslut om sammanslagning av kommunerna och före vallagens fjärde söndagen i oktober. Kommunerna ska meddela justitieministeriet tidpunkten för valet utan dröjsmål efter statsrådets beslut.

Det föreslås att ministeriets befogenhet att på grundval av kommunernas framställning bestämma om ett större antal fullmäktigeledamöter i en ny kommun än fullmäktiges storlek enligt kommunallagen slopas. De kommuner som går samman ska själva kunna besluta om antalet fullmäktigeledamöter i den nya kommunen som en del av sammanslagningsavtalet. Det utvidgade fullmäktige ska i stället för nuvarande två fullmäktigeperioder kunna verka högst en hel valperiod efter det att ändringen trätt i kraft. Man försöker förkorta övergångstiden i fråga så att den bättre motsvarar bl.a. giltighetstiden för kommunernas sammanslagningsavtal, som är tre år.

De största ändringarna i behörighetsfördelningen mellan organen i de kommuner som går samman och i den nya kommunen gäller sammanslagningsstyrelsen. Förslagen som gäller den förklaras ovan i avsnittet Sammanslagingsavtal och sammanslagningsstyrelse. Dessutom preciseras bestämmelserna om när mandatperioden för den nya kommunens fullmäktige och andra organ börjar. Syftet med de nämnda bestämmelserna är att de beslut om den nya kommunen som behövs för att genomföra ändringen i kommunindelningen klarare än nu kan fattas redan innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

När fullmäktige i den nya kommunen bildas genom att nya val förrättas, inleder fullmäktige sin verksamhet alltid genast efter det att valresultatet fastställts. Enligt den gällande lagen har man i kommuner som utvidgas kunnat välja om det nya fullmäktige inleder sin verksamhet genast efter valet eller först när ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Under övergångsperioden från valet till ändringen i kommunindelningen har detta förorsakat oklarhet bl.a. beträffande vilka frågor det gamla fullmäktige i en kommun som utvidgas kan besluta om.

När kommunerna har valt att bilda fullmäktige enligt alternativet med gemensamt fullmäktige eller delvis gemensamt fullmäktige, får det nya fullmäktige sin behörighet genast efter statsrådets beslut om att kommunernas ska slås samman.

Den sammanslagningsstyrelse som utsetts av de kommuner som går samman ska arbeta

tills det att det nya fullmäktige inleder sin verksamhet och väljer kommunstyrelse för den nya kommunen. I vissa situationer där kommunindelningen ändras kan behörigheten hos fullmäktige i den nya kommunen åtminstone i princip börja t.ex. redan flera år innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Så är fallet särskilt när statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen fattas i ett mycket tidigt skede och å andra sidan när den nya kommunens fullmäktige bildas genom att fullmäktige i de kommuner som går samman eller delar av dem slås samman. Då kan det vara ändamålsenligt att det nya fullmäktige beslutar att sammanslagningsstyrelsen fortsätter som dess beredande organ och att den nya kommunens kommunstyrelse tillsätts först närmare den tidpunkt då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Det nya fullmäktige kan bestämma i sak på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen i vilket skede kommunens övriga organ och tjänsteinnehavare inleder sin verksamhet. I bestämmelserna betonas emellertid att alla organ i den nya kommunen kan inleda sin verksamhet redan innan kommunsammanslagningen träder i kraft, vilket vore till fördel för den nya kommunens verksamhet.

Det föreslås att kommunindelningslagens bestämmelser om personalens ställning tas in i den nya lagen med i sak oförändrat innehåll.

Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall

Befogenheterna för myndigheterna i kommuner som upplöses och i en kommun som överlåter en del av kommunen att besluta om ärenden som gäller den nya eller andra kommunen begränsas delvis på motsvarande sätt som i den gällande lagen från och med statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen. Efter statsrådets beslut får myndigheterna i de kommuner som går samman inte längre besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte. Beslut i även en sådan sak ska ändå kunna fattas om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets bråds-

kande natur. För att särskilt beslut som är till förfång för den nya kommunen inte heller ska fattas före statsrådets beslut, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om att begränsa behörigheten hos organen i de kommuner som går samman. I situationer där en del av en kommun överförs ska beslut i andra ärenden än sådana som är av verkställighetsnatur kräva samtycke av myndigheten i den kommun som tar emot den.

Det ska föreskrivas mera exakt än i den gällande lagen om ändring av kommunala avgifter och stadgor så de börjar motsvara den nya kommunindelningen. Det förutsätts att avgifterna förenhetligas innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft, om det inte finns något på lag baserat skäl att avvika från detta. Kommunala stadgor ska justeras omedelbart, dock senast ett år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft.

På motsvarande sätt som i den gällande lagen föreskrivs det att sammanslutningars och stiftelsers hemort ändras direkt med stöd av lagen när en kommun upplöses. Bestämmelsen ska emellertid också gälla firmor, varmed avses näringsidkare och yrkesutövare.

Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

Det föreslås att de bestämmelser som ansluter sig till ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna förtydligas i situationer där en del av en kommun överförs till en annan kommun. Av bestämmelserna ska klarare än nu framgå vilka slags ekonomiska förluster i anslutning till överföringen av områden som ska beaktas i uppgörelsen och eventuellt ersättas. I de situationer där ändringen i kommunindelningen baserar sig på en särskild kommunindelningsutredning ska kommunindelningsutredaren dessutom vid behov lägga fram ett separat förslag till ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna. I lagen intas också bestämmelser om ett nytt medlingsförfarande som ska tillämpas i de i praktiken exceptionella situationer där kommunerna inte når enighet om den ekonomiska uppgörelsen.

Ordnandet av de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna ska basera sig på att den

ekonomiska uppgörelsen är en följd av att kommunindelningen, dvs. den administrativa indelningen, ändras. Det är fråga om en omorganisering av de offentligrättsliga rättsförhållandena. På den ekonomiska uppgörelsen tillämpas således i princip inte privaträttsliga principer för överlåtelse av egendom. Inte heller grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. bestämmelserna om egendomsskydd, gäller kommuner.

Inverkan av ett beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun på de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna kan variera mycket beroende på fallet. För att kommunerna ska ha möjlighet att beakta de särdrag som hänför sig till den aktuella situationen, ska det inte föreskrivas i detalj om ekonomisk uppgörelse i lagen. Av denna orsak ska bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse i huvudsak vara dispositiva, dvs. kommunerna ska ha möjlighet att komma överens om sakerna på ett sätt som avviker från det som föreskrivs i lagen.

Ett beslut om ändring i kommunindelningen som gäller överföring av en del av en kommun ska inte som sådant föranleda några ändringar i ägandeförhållandena mellan kommunerna. En ändring i ägandeförhållandena förutsätter alltid ett avtal mellan kommunerna eller, om kommunerna inte når enighet om saken, en ekonomisk uppgörelse som tillkommit vid medlingsförfarande.

I kommuninelningslagen föreskrivs som utgångspunkt för den ekonomiska uppgörelsen att äganderätten till fast egendom som finns på det område som överförs övergår på den kommun som tar emot området, om egendomen i huvudsak används för att ordna kommunal service för de personer som är bosatta på området i fråga. Sådan egendom är t.ex. skolor, daghem, gator och vattentjänstinfrastruktur som finns på området. I lagen föreskrivs dessutom att sådan lös egendom med fast anknytning till den fasta egendomen som inventarier och utrustning i skolor och daghem överförs till den mottagande kommunen.

Den mottagande kommunen ska ersätta den kommun som överlåter ovan nämnda egendom, som det förutsätts att överförs mellan kommunerna, enligt det värde på egendomen

som kommunerna kommer överens om. När egendomens värde bestäms ska man beakta bl.a. investeringar som gjorts i underhåll och ombyggnad av egendomen och eventuella skulder som hänför sig till dem. Den överlåtande kommunens skulder överförs inte på den mottagande kommunen, om inte kommunerna med borgenärernas samtycke kommer överens om något annat.

I övrigt överför inte egendom, tillgångar och skulder hos en kommun som berörs av ändringen till en annan kommun, om inte kommunerna kommer överens om något annat.

I lagen föreslås helt nya bestämmelser om ett medlingsförfarande som liknar skiljeförfarande i de situationer där kommunerna inte når enighet om den ekonomiska uppgörelsen. Den gällande lagens bestämmelser har visat sig vara otillräckliga i detta avseende. När kommunerna är oeniga om den ekonomiska uppgörelsen förs saken för närvarande direkt till förvaltningsdomstolen där den avgörs som förvaltningsvistemål.

En kommun kan yrka att den ekonomiska uppgörelsen ska bli föremål för medlingsförfarande. Då utser kommunerna tillsammans en eller flera medlare som ska verkställa den ekonomiska uppgörelsen. När kommunerna inte når enighet om medlarna, utser varje kommun en medlare och medlarna tillsammans utser en medlare som ska vara opartisk ordförande. Medlaren verkställer den ekonomiska uppgörelsen med beaktande av i princip samma förutsättningar som gäller kommunerna. Medlaren kan dock enligt egen prövning i uppgörelsen beakta sådana ekonomiska konsekvenser av ändringen som betraktas som skäliga med tanke på kommunernas ekonomi och ett rättvist bemötande av dem. Kommunerna ansvarar gemensamt för kostnaderna för medlingsförfarandet. Medlarnas beslut om den ekonomiska uppgörelsen ska delges kommunerna och kommunerna kan överklaga det hos förvaltningsdomstolen i enlighet med förvaltningsprocesslagen.

Kommunernas meningsskiljaktigheter beträffande tolkningen av avtalet om den ekonomiska uppgörelsen avgörs på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen som förvaltningsvistemål i förvaltningsdomstolen.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

Det föreslås att bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar tas in i den nya lagen med i huvudsak oförändrat sakinnehåll. Med stöd av bestämmelserna betalas sammanslagningsunderstöd och kompenseras minskningen av statsandelarna när kommuner går samman. Bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ska fortfarande vara i kraft en begränsad tid och de ska tillämpas endast på ändringar i kommunindelningen som genomförs vid ingången av åren 2008—2013.

I bestämmelserna företas dock de ändringar av teknisk natur som föranleds av de begrepp som används i den nya lagen. I övergångsbestämmelserna föreskrivs i sak på samma sätt som i den gällande lagen hur kommunsammanslagningar som genomförts före den gällande lagen trädde i kraft påverkar sammanslagningsunderstödet belopp. I övergångsbestämmelserna föreskrivs också att sammanslagningsunderstöden ska beaktas i kommunernas statsandelar, om understödets sammanlagda belopp under 2008—2011 överskrider 200 miljoner euro. Nämda bestämmelse motsvarar övergångsbestämmelserna i den lag om ändring av kommunindelningsslagen som stiftades i samband med ramlagen. I fråga om 2012—2015 föreskrivs om fördelningen av finansieringen av sammanslagningsunderstöden mellan staten och kommunerna på ovan nämnt sätt.

Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning

Fastighetsregisterföraren ska fortfarande se till att den administrativa och den kamerala kommunindelningen sammanfaller. Det föreslås att befogenheterna för de förrättningsmän som ansvarar för fastighetsförrättningar och fastighetsregisterföraren utvidgas så att de kan besluta om förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen också genom att flytta den administrativa kommungränsen i de fall av ringa betydelse som föreskrivs i lagen. Dessa fall kan betraktas som tekniska till sin natur och de är inte förenade med t.ex. sådan politisk prövning

som skulle förutsätta att besluten på nuvarande sätt fattas vid ministeriet eller i statsrådet. Det uppskattas att förfarandet kommer att användas i några fall per år. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska statsrådet eller ministeriet fortfarande besluta om sådana ärenden som gäller ändring av den administrativa kommungränsen och där det är fråga om ett område som är större än 50 hektar eller ett område där det förekommer byggande som förutsätter bygglov, utöver enstaka semesterbostäder eller ekonomibyggnader utanför detaljplaneområde. Sålunda ska ministeriet alltid besluta om en ändring i kommunindelningen om t.ex. eller flera personer eller företag har sin hemort på området. Mindre flyttningar av den administrativa kommungränsen i anslutning till förenhetligande av indelningarna sker genom beslut av förrättningsmännen eller fastighetsregisterföraren.

Det föreslås att förrättningsmännens befogenheter utvidgas även i de sällsynta situationer där indelningarna håller på att börja avvika från varandra på grund av en fastighetsförrättning och det vore ändamålsenligt att ändra den kamerala indelningen för att förenhetliga indelningarna. Den kamerala indelningen kan då ändras redan i samband med fastighetsförrättningen och för att avgöra saken förutsätts inte längre något separat beslut som fastighetsregisterföraren fattar senare.

Syftet med ändringarna är att minska den administrativa byråkrati som hänför sig till mindre flyttningar av kommungränsen, påskynda förfarandet samt mera systematiskt än nu säkerställa att den administrativa och den kamerala kommungränsen fortsätter att sammanfalla.

Ändringssökande

I anslutning till de nya förfaringssätten när ändringar bereds i kommunindelningen föreslås också att bestämmelserna om ändringsökande delvis revideras. Syftet med de nya bestämmelserna är framför allt att effektivare än nu trygga kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter i ärenden som gäller ändring i kommunindelningen. När det gäller beslutens överklagbarhet och rätten att söka

ändring försöker man särskilt fästa uppmärksamhet vid den beslutssituation som är avgörande för tillkomsten av beslutet om ändring i kommunindelningen.

När kommuner går samman uttrycks viljan att ändra kommunindelningen uttryckligen när fullmäktige beslutar att föreslå en ändring i kommunindelningen. Det avgörande för kommunmedlemmarnas påverkningsmöjligheter är då besvärsrätten över eventuella fel som vidlåder fullmäktiges beslut samt att sådana besvär behandlas utan dröjsmål. Enligt de föreslagna nya bestämmelserna ska kommuninvånarna höras i ett tidigare skede än nu, dvs. när kommunerna bereder framställningen om ändring i kommunindelningen. Då kan synpunkter som kommer fram i samband med samrådet bättre än nu beaktas i fullmäktiges beslutsfattande. Också eventuella brister bedöms redan i samband med kommunalbesvär som anförs över fullmäktiges beslut.

I propositionen föreslås att förvaltningsdomstolens behörighet att pröva lagenligheten hos fullmäktiges beslut utvidgas även till de delar som gäller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Förvaltningsdomstolen ska ha behörighet att upphäva fullmäktiges beslut om en ändring i kommunindelningen som föreslås där uppenbart strider mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Förvaltningsdomstolens behörighet begränsas således på motsvarande sätt som statsrådets beslutsrätt. Dessutom föreskrivs att behandlingen av kommunalbesvär ska ske i brådskande ordning i förvaltningsdomstolen. Detta förbättrar förutsättningarna att samordna tidtabellerna för behandlingen av besvär över fullmäktiges beslut och statsrådets beslutsfattande.

Statsrådets prövningsrätt vid ändringar i kommunindelningen som gäller sammanslagning av kommuner är begränsad jämfört med fullmäktiges beslutsfattande, eftersom statsrådet kan antingen godkänna ändringen i kommunindelningen i överensstämmelse med kommunernas framställning eller förkasta den på grundval av en helhetsprövning. Behovet av särskilt rättsskydd hänför sig till statsrådets beslut endast i de situationer där statsrådet förkastar sammanslagningen av kommunerna enligt kommunernas framställning. I propositionen föreslås också att rätt

att söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen ska föreligga endast i fråga om ett beslut genom vilket statsrådet förkastar framställningen. Besvärsrätt ska då tillkomma kommunen och kommunmedlemmarna.

I praktiken kan en enskild kommuninvånare ha behov av att överklaga statsrådets beslut genom vilken en framställning om ändring i kommunindelningen förkastas särskilt i en sådan situation där kommuninvånaren understöder fullmäktiges framställning. I fråga om statsrådets beslut genom vilket en framställning om ändring i kommunindelningen godkänns kan tillräckliga påverkningsmöjligheter däremot säkerställas i fall som gäller hela kommuner redan genom den besvärsrätt som gäller fullmäktiges framställning. Statsrådets beslutsfattande tillför då inte mera några nya synpunkter för individens del.

I situationer där en del av en kommun överförs ska statsrådets prövningsrätt vara mer omfattande än i fråga om ändringar i kommunindelningen som avser kommunsammanslagningar. Framställningar om att en del av en kommun ska överföras kan dessutom göras även av kommunmedlemmar vid sidan av kommunerna. Överföringen av en del av en kommun kan också påverka enskilda kommuninvånares rättigheter och skyldigheter mera direkt än en kommunsammanslagning. Besvärsrätt i fråga om statsrådets eller ministeriets beslut som avser överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska således liksom för närvarande tillkomma en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen samt, när en framställning har förkastats, även den som gjort framställningen.

Dessutom föreslås bestämmelser om att fullmäktiges beslut om en framställning om ändring i kommunindelningen samt statsrådets och ministeriets beslut om kommunindelningen får verkställas trots besvär.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statens eller kommunernas ekonomi. Det föreslås att den gällande kommunindelningens bestämmelser om ekonomiskt

stöd för kommunsammanslagningar tas in i den nya lagen i förändrad form.

I ikraftträdandebestämmelsen till den gällande lagens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd föreskrivs om finansieringen av sammanslagningsunderstöd 2008—2011. I dessa bestämmelser sägs att om den ram på sammanlagt 200 miljoner euro som i statsbudgeten reserverats för sammanslagningsunderstöd under ramperioden 2008—2011 eventuellt överskrids finansieras överskridningen genom att den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna minskas. Den minskning av statsandelen som motsvarar överskridningen ska vara lika stor per invånare i alla kommuner. Det föreslås att sammanslagningsunderstöden ska finansieras på ovan nämnt sätt även 2012—2015.

I ramarna för statsfinanserna har antagits att sammanlagt 51 kommunsammanslagningar verkställs 2008—2011. För dessa sammanslagningar betalas 267 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd. I enlighet med ovan nämnda bestämmelser om sammanslagningsunderstöd minskas kommunernas allmänna statsandel till den del som understöden överskrider 200 miljoner euro. Minskningen genomförs 2011. Avsikten är att fortsätta att begränsa anslagsbehovet till följd av sammanslagningsunderstöd till 2015. I det ramförslag om är under beredning uppkattas att 25 kommunsammanslagningar verkställs 2012—2013. På denna grund skulle sammanslagningsunderstöden uppgå till ca 140 miljoner euro 2012—2015. Om detta förverkligas skulle det således inte föreligga något behov av att minska den allmänna statsandelen.

Propositionen har indirekta positiva konsekvenser för ekonomin i kommuner som går samman. Exempelvis genom lagens nya procedurbestämmelser kan den tid som processen att ändra kommunindelningen tar förkortas. I sammanslagningsavtalet ska man komma överens om de allmänna principerna för skötseln av ekonomin. Detta kan minska den försämring av verksamhetens produktivitet som följer av ändringsskedet och kommunernas kostnader för detta. Dessutom kan det mellanskede innan ändringen träder i kraft som är svårt med tanke på bl.a. personalen och ordnandet av servicen förkortas.

De förenklade förfarandena torde också innebära små besparingar i statens administrativa kostnader. Ändringar som kan nämnas är bl.a. de nya förfaranden som ska iakttas vid förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen. I klara fall ska dessutom en framställning om överföring av en del av en kommun kunna förkastas klarare än nu utan att man först måste inhämta fastighetsregisterförarens och magistratens utlåtanden om framställningen samt skicka framställningen till kommunerna för kungörelse. Besparingar uppstår också genom att uppgifter som åtminstone delvis överlappat varandra gallras bort. I fråga om kommunernas framställningar om ändring i kommunindelningen ska det på sätt och viss dubbla kungörande i kommunerna som tillämpas för närvarande inte längre krävas. Däremot ska det fortfarande vara nödvändigt att kungöra en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning i kommunerna. Även då ska man kunna avstå från att på nuvarande sätt ha handlingarna att gå via länsstyrelserna utan de skickas direkt från ministeriet till kommunerna för kungörelse.

De förslag som gäller länsstyrelsernas uppgifter bedöms inte ha någon minskande inverkan på länsstyrelsernas personalbehov. Antalet kommunindelningsärenden som är aktuella i olika län varierar från år till år. De senaste åren har antalet ärenden ökat i synnerhet i Västra och Södra Finlands län. Å andra sidan har just inga kommunindelningsärenden varit aktuella t.ex. i Lapplands län. Inte vid någon länsstyrelse finns personer som sköter uppgifter enligt kommunindelningslagen som huvudsyssla, utan ärendena sköts vid sidan av andra arbeten. Vid de fem länsstyrelserna uppskattar man att det används sammanlagt högst ett halvt årsverke för dessa uppgifter.

I den bestämmelse som gäller kommunala avgifter och stadgor förutsätts klarare än i den gällande lagen att avgifterna ska förenhetligas innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. I regel förekommer inga stora avvikelser mellan kommunerna i fråga om vare sig avgifter som är lika stora för alla eller klientavgifter som baserar sig på betalningsförmåga. Ur kommuninvånarnas och servicebrukarnas synvinkel föranleder änd-

ringar i kommunindelningen knappast några stora förändringar i kommunernas avgiftspolitik.

De föreslagna nya förfaranden som ska iakttas när kommunindelningen och den kamerala indelningen förenhetligas medför inga kostnader för parterna i fastighetsförrättningen. Till den del det är fråga om uppgifter enligt kommunindelningslagen ta ingen fastighetsförrättningsavgift ut av dem, utan kostnaderna täcks enligt nuvarande praxis av lantmäteriverkets omkostnadsanslag. De nya förfarandena medför dock inget extra behov av anslag för lantmäteriverket bl.a. därför att de förenklade förfarandena sparar arbetstid genom att överlappande behandling av samma ärenden gallras bort.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Enligt propositionen förskjuts tyngdpunkten i beredningen av ändringar i kommunindelningen starkare än nu till kommunerna. Detta är naturligt med beaktande av att beslut om särskilt kommunsammanslagningar i praktiken fattas i kommunerna. Propositionen medför dock inga egentliga nya uppgifter för kommunerna, eftersom förfarandena ingår redan i den nuvarande processen för ändringar i kommunindelningen med stöd av kommunindelningslagen och allmän lagstiftning.

Propositionen innebär att rollen för det ministerium som ansvarar för kommunindelningsärenden framhävs något vid sidan av kommunerna när ändringar i kommunindelningen bereds och beslut om dem fattas. Däremot mister länsstyrelserna i och med propositionen sina nuvarande uppgifter i anslutning till ändringar i kommunindelningen.

Genom propositionens utvidgas befogenheterna för förrättningsmännen vid fastighetsförrättningar och å andra sidan fastighetsregisterföraren att besluta om ändringar i kommunindelningen av ringa betydelse, vilka hänför sig till förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen. Ändringen berör i huvudsak lantmäteriverket som fastighetsregisterförare, för i praktiken lämpar sig de föreslagna nya bestämmelserna i allmänhet inte för områden på detaljplaneområde. Kommunerna kan vara

fastighetsregisterförare endast på detaljplanelområden. Således medför förslagen inga nya uppgifter för kommunerna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Genom propositionen försöker man främja utvecklingen av en livskraftig och funktionsduglig kommunstruktur. Kommunernas livskraft har en väsentlig betydelse även för kommunernas förutsättningar att ordna bas-service av betydelse med tanke på kommuninvånarnas grundläggande rättigheter.

Propositionen ökar kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter i det skede då en ändring i kommunindelningen bereds. I stället för formell rätt att söka ändring försöker man dessutom garantera att ändringssökandet faktiskt kan påverka ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen när besvären konstateras vara motiverade.

Revideringen av de bestämmelser som gäller förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen gör det möjligt att förenhetliga indelningarna snabbare och mera systematiskt än förr. Detta bidrar till att fastighetsregistersystemet blir ännu tillförlitligare än förr.

4.4 Konsekvenser för miljön

Propositionens konsekvenser för miljön hör ihop med förenhetligandet av kommunstrukturen och därigenom med samhällsstrukturen, trafiken, människornas levnadsförhållanden och livsmiljö.

En ändamålsenlig kommunstruktur främjar samordningen av markanvändning, boende, trafik och service och skapar förutsättningar för samhällen som fungerar på en hållbar grund. När kommuner går samman kan markpolitiken och markanvändningen styras som en helhet på den nya kommunens område. Samordningen av markanvändningen med avseende på boende, trafik samt placering och anlitande av service förbättras vilket är viktigt när man ska svara på klimat- och andra miljöförändringar. Utvecklingen av kommunstrukturen och samhällsstrukturen i stadsregioner är av särskilt stor betydelse för miljön. På dessa områden bor största delen av Finlands befolkning och deras betydelse

för servicesystemets funktionsduglighet, kontrollen över samhällsstrukturens utveckling och uppnåendet av klimatmålen är avsevärd med tanke på hela landet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Finansministeriet tillsatte den 25 februari 2008 en arbetsgrupp för kommunindelningslagen som skulle bereda regeringens proposition med förslag till ny kommunindelningslag. I arbetsgruppen ingick företrädare för finansministeriet, Finlands Kommunförbund, en länsstyrelse, Lantmäteriverket och en kommun som varit med om en kommunsammanslagning.

Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen för kommunindelningslagen ska utgångspunkten när lagen revideras i enlighet med regeringsprogrammet vara att stödja frivilliga kommunsammanslagningar. Vid reformen skulle man i huvudsak koncentrera sig på hanteringen av processen när kommunindelningen ändras både i kommunen och statsrådet och på att modernisera procedurbestämmelserna om detta. Däremot skulle reformen inte gälla de bestämmelser som reviderats i samband med ramlagen och som gäller ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och i samband med den skulle man inte heller ändra på de då överenskomna riktlinjerna för personalens ställning.

Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen skulle man vid reformen fästa särskild uppmärksamhet vid de problem som under de senaste åren iakttagits i samband med tillämpning av kommunindelningslagen. Dessutom skulle arbetsgruppen försöka hitta metoder med vilkas hjälp man i kommunindelningslagen kunde främja målet att åstadkomma en funktionsduglig och livskraftig kommunstruktur. I anslutning till detta skulle arbetsgruppen också utreda om det fanns behov av att precisera förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Avsikten är fortfarande att inte möjliggöra sammanslagningar av hela kommuner mot någon kommuns vilja i kommunindelningslagen. Arbetsgruppen skulle bereda förslag om änd-

ring i kommunindelningen för sådana situationer som avses i 9 § i ramlagen för den händelse att sådana bestämmelser skulle anses nödvändiga i den redogörelse för kommun- och servicestrukturreformen som överlämnas till riksdagen 2009.

I beslutet om tillsättande av arbetsgruppen för kommunindelningslagen nämndes som mål för reformen av kommunindelningslagen att förtydliga kommunindelningslagens struktur och att revidera lagens bestämmelser så att lagen fungerar i praktiken och stödjer processen när kommunindelningen ändras. Lagen skulle ajourföras så att den börjar motsvara de nya behov och förändrade förhållanden som kommit fram i och med kommun- och servicestrukturreformen. I samband med reformen skulle man dessutom utveckla det kommunala beslutsfattandets ställning och kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka processen när kommunindelningen ändras samt försöka hitta metoder att beakta olika instansers motstridiga synpunkter och intressen.

Arbetsgruppen beredde den lag om ändring av 25 § i kommunindelningslagen som trädde i kraft vid ingången av 2009. I lagen föreskrivs om tre alternativa modeller för att bilda fullmäktige i den nya kommunen när kommunsammanslagningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Kommunerna kan också bilda fullmäktige genom att så samman en del av fullmäktige i de kommuner som går samman.

Arbetsgruppen för kommunindelningslagen överlämnade sin promemoria, som var skriven i form av en regeringsproposition, (Finansministeriets publikationer 13/2009) till finansministeriet den 25 mars 2009. De förslag till ändring av kommunindelningslagen som gäller sådana situationer som avses i 9 § i ramlagen ingår i en separat bilaga till arbetsgruppens betänkande.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om förslagen från arbetsgruppen för kommunindelningslagen begärdes av justitieministeriet, miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisningsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finlands

Kommunförbund, städerna Tavastehus, Jyväskylä, Kouvola, Salo och Helsingfors, Sibbo kommun, Lantmäteriverket, länsstyrelserna, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors och Tavastehus förvaltningsdomstolar, juris doktor Kaarlo Tuori samt juris licentiat Lauri Tarasti.

Allmänt taget ansåg remissinstanserna att förslaget var lyckat och att det förtydligade beredningen och besluten i fråga om ändringar i kommunindelningen. Enligt utlåtandena hade man i förslaget identifierat de centrala legislativa utmaningarna i situationer där kommunindelningen ändras samt förmått reagera på dem på med bestämmelser i lagstiftningen.

I utlåtandena föreslogs också vissa ändringar och propositionen har preciserats utgående från dem, i fråga om bl.a. konsekvenserna för miljön, stadsregionerna, samernas rättigheter, sammanslagningsstyrelsens rätt att söka ändring, uppgiftsfördelningen mellan revisionsnämnderna i den nya och den gamla kommunen och behörigheten hos myndigheterna i kommuner som går samman. Utgående från utlåtandena har propositionen dessutom ändrats i fråga om tidpunkten då sammanslagningsstyrelsens mandattid börjar, beaktandet av kommunindelningen i samband med val samt behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen och den mottagande kommunen. De punkter som gäller överföring av en del av en kommun till en annan kommun har ändrats i fråga om behandlingen av förslag om partiell sammanslagning som läggs fram av kommunmedlemmar. Dessutom har förutsättningarna för beslutsfattande när en del av en kommun överförs till en annan kommun preciserats utgående från utlåtandena.

I utlåtandena tog man dessutom ställning bl.a. till kravet på enhetligt område, verkställandet av ekonomisk uppgörelse och medlingsförfarandet samt det ekonomiska stödet för kommunsammanslagningar.

Förslaget till ny kommunindelningslag baserar sig på förslagen från arbetsgruppen för kommunindelningslagen och utlåtandena om dem. Propositionen har beretts vid finansministeriet.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.

6 Samband med andra propositioner

Man blir eventuellt tvungen att ännu en tid sköta de uppgifter som enligt den gällande kommunindelningsslagen ankommer på länsstyrelserna vid de regionförvaltningsverk

som inleder sin verksamhet vid ingången av 2010. Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen har avlåtits till riksdagen under vårsessionen 2009. Eftersom regionförvaltningsverken inte föreslås ha några uppgifter enligt kommunindelningsslagen i framtiden, har lagstiftningen om dem inte någon inverkan på innehållet i den nya kommunindelningsslagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1 kap. Allmänna bestämmelser**

1 §. Kommunindelning. I 1 mom. föreslås bestämmelser om de grundläggande syftena med kommunindelningen vilka i sak motsvarar 1 § 1 mom. i den gällande kommunindelningenslagen. Enligt förslaget till 1 mom. är Finland indelat i kommuner för invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen och den allmänna förvaltningen.

Kommunen är grundenheten för kommuninvånarnas självstyrelse och kommunindelningen är av betydelse även för utformningen av den lokala identiteten. På kommunindelningen baserar sig dessutom bl.a. den regionala indelningen av statens förvaltningsmyndigheter och domstolarna samt valkretsarna vid politiska val. Kommunindelningen är således av direkt eller indirekt betydelse vid skötseln av de flesta av den offentliga sektorns uppgifter.

Åtminstone ordnandet av kommunal service och service som ordnas i samarbete mellan kommuner kan anses ingå i ovan nämnda självstyrelse för kommuninvånarna och på andra sidan i den allmänna förvaltningen av den service som vilar på statens ansvar. Det föreslås dock att ordnandet av servicen nämns särskilt i 1 mom. som ett av syftena med kommunindelningen speciellt med tanke på dess stora betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 2 mom. föreskrivs om grunderna för det beslutsfattande som gäller kommunindelningen. Enligt momentet kan det bestämmas om ändring i kommunindelningen genom lag eller så fattas beslut därom av statsrådet eller finansministeriet enligt vad som bestäms i den föreslagna lagen. Bestämmelsen motsvarar i sak 1 § 3 mom. i den gällande lagen.

Riksdagen kan bestämma om alla slags ändringar i kommunindelningen genom lag. När de förutsättningar som föreskrivs i den föreslagna lagen föreligger, kan statsrådet eller ministeriet besluta om ändring i kommunindelningen. Beslutet om ändring i kommunindelningen är då ett förvaltningsbeslut. Det är ändå inte ett sådant beslut som direkt berör

någons fördel, rätt eller skyldighet och på vilket som sådant direkt tillämpas alla lagar som allmänt iakttas i förvaltningsärenden, t.ex. förvaltningslagen (434/2003) och förvaltningsprocesslagen (586/1996), utan i kommunindelningenslagen bestäms till många delar om de förfaranden som ska iakttas vid bl.a. beredningen av en ändring i kommunindelningen, beslutsfattandet och sökandet av ändring.

2 §. Målen för utvecklande av kommunindelningen. I denna paragraf föreskrivs om målen för utvecklande av kommunindelningen. Bestämmelser med i sak närmast motsvarande innehåll ingår i 1 § 2 mom. i den gällande lagen. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att styra kommunerna när de bereder ändringar i kommunindelningen. Dessutom ska den fungera som kriterium för statsrådet när det beslutar om ändringar i kommunindelningen.

Det föreslås att målen för utvecklande av kommunindelningen preciseras och delvis kompletteras. När kommunindelningen utvecklas ska målet för det första vara en livskraftig kommunstruktur. Som ett mål för utvecklande av kommunindelningen nämns också en områdesmässigt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, vilket i sak motsvarar den gällande kommunindelningenslagen. Målen sammanfaller med målen för den ramlag som gäller kommun- och servicestrukturreformen. Enligt 1 § 1 mom. i ramlagen är lagens mål en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur.

I kommuner med en livskraftig kommunstruktur fästs alldeles särskild uppmärksamhet vid näringarna och sysselsättningen, ekonomin och de anställda, samhället och miljön, servicen och kunderna samt demokratin och ledningen av kommunen. Med områdesmässig enhetlighet avses att kommunen borde bestå av ett enda och så enhetligt område som möjligt. Med en fungerande samhällsstruktur avses att pendlingsregionerna, trafikförbindelserna och den övriga infrastrukturen i samhället överensstämmer så bra som möjligt med kommunindelningen. Samhällsstrukturella frågor accentueras särskilt i

stadsregioner. Deras problem hänför sig ofta till samordning av markanvändningen, boendet, trafiken och servicen.

Ett mål för utvecklande av kommunindelningen ska dessutom i motsvarighet till den gällande lagen vara att kommunen består av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna. Syftet med bestämmelsen ska vara att främja att de kommuner som bildas överensstämmer så bra som möjligt med pendlingsregionerna. En ändring i kommunindelningen bör t.ex. inte slå sönder pendlingsregioner. Det ska dock inte förutsättas att en enskild kommun ska täcka en hel pendlingsregion, om kommunen i övrigt bildar en tillräckligt stark funktionell helhet. Den funktionella helheten framgår t.ex. av omfattningen av den inbördes pendlingstrafiken och trafiken för att uträtta ärenden inom de kommuner som går samman och av kollektivtrafikförbindelserna i stadsregioner. Att den funktionella helheten beaktas underlättar också tillgängligheten till offentlig service på området för den kommun som bildas. I stadsregioner kan man med hjälp av en kommunstruktur som bättre motsvarar den funktionella stadsregionen förebygga de negativa effekterna av konkurrens mellan kommunerna för samhällsstrukturens utveckling.

Syftet med samtliga mål för utvecklande av kommunindelningen som nämns ovan ska vara att styra utvecklingen av kommunstrukturen på det sätt som förutsätts av de grundläggande syftena med kommunindelningen som föreslås i 1 § 1 mom. Kommunindelningen borde således överallt trygga tämligen likvärdiga förutsättningar för invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen samt den allmänna förvaltningen.

3 §. Definitioner. I paragrafen definieras de begrepp som ska användas i olika situationer där kommunindelningen ändras. Det föreslås att de begrepp som används i lagen klarläggs och tillnärmas de begrepp som används i talspråket.

Enligt 1 mom. ska lagens överbegrepp fortfarande vara ändring i kommunindelningen, som ska användas när man avser alla i lagen

nämnda olika situationer där kommunindelningen ändras. Ändring i kommunindelningen indelas i underbegreppen sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Kommunsammanslagningar som berör hela kommuner definieras närmare i 2 mom. medan överföring av en del av en kommun till en annan kommun, situationer som alltså berör endast en del av en kommun, definieras i 4 mom.

I 2 mom. definieras begreppet sammanslagning av kommuner. Med sammanslagning av kommuner avses alla de situationer där kommunindelningen ändras så att antalet kommuner minskar, dvs. att åtminstone en hel kommun upplöses.

I momentet uppräknas de alternativa sätt på vilka en kommunsammanslagning kan ske. 1 punkten ska gälla situationer där en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun. I den gällande lagen kallas motsvarande situation utvidgning av kommunens område och upplösning av en kommun. 2 punkten ska gälla situationer där flera kommuner upplöses och kommunerna tillsammans bildar tillsammans en ny kommun. Enligt den gällande lagen är det fråga om bildande av en ny kommun. 3 punkten ska gälla situationer där en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner så att kommunen i fråga upplöses. Enligt den begreppsapparat som används i den gällande lagen är det då fråga om upplösning av en kommun.

I 3 mom. definieras begreppet den nya kommunen, som används i den föreslagna lagen. Den nya kommunen kallas de kommuner som uppkommit som resultat av kommunsammanslagningar som genomförts på alla tre olika sätt som avses i 2 mom.

I den gällande lagen är begreppet den nya kommunen inte klart definierat. Detta har förorsakat flertalet tolkningsproblem. I fråga om flera enskilda lagbestämmelser är det oklart om i dem avses med den nya kommunen endast situationer där kommuner går samman genom att bilda en helt ny kommun, eller också de situationer där en redan existerande kommuns område utvidgas när en kommun som upplöses ansluts till det. Enligt förslaget till 3 mom. ska det i bägge situationerna vara fråga om en ny kommun. Om nå-

gon enskild lagbestämmelse gäller endast sammanslagningar som genomförts på ett visst sätt, nämns detta i bestämmelsen i fråga.

Enligt 4 mom. avses med överföring av en del av en kommun till en annan kommun en ändring i kommunindelningen där antalet kommuner inte ändras. I den gällande lagen används om dessa ändringar i kommunindelningen som gäller en del av en kommun begreppen minskning eller utvidgning av kommunens område.

4 §. Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. I denna paragraf föreslås bestämmelser om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Innehållsmässigt motsvarar förutsättningarna i första hand de allmänna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 3 § i den gällande lagen. Bestämmelser som i första hand motsvarar de särskilda förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen ingår i 5 kap. i den föreslagna lagen, vilket gäller beslut om ändring i kommunindelningen.

De föreslagna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen ska tillämpas i samtliga situationer där kommunindelningen ändras. Förutsättningarna ska således gälla både sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. På motsvarande sätt som enligt den gällande lagen ska förutsättningarna också föreligga oberoende av på vems framställning ändringen i kommunindelningen har väckts.

I 1 mom. föreskrivs om fyra förutsättningar, av vilka åtminstone en ska föreligga i samtliga situationer där kommunindelningen ändras. En ändring i kommunindelningen ska för det första förutsätta faktorer i anslutning till förbättrande av kommunernas funktionsförmåga, ekonomi och ordnande av servicen, invånarnas levnadsförhållanden samt verksamhetsmöjligheterna för näringarna, vilka i sak huvudsakligen motsvarar 3 § i den gällande kommunindelningslagen. En ny förutsättning ska dessutom vara att ändringen är nödvändig för att förbättra samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

De förutsättningar som föreskrivs i 1—4 punkten ska fortfarande vara alternativa, så redan en kan vara tillräcklig för att genomfö-

ra en ändring i kommunindelningen. Förutsättningarna är delvis överlappande och i praktiken blir man i allmänhet tvungen att bedöma dem som en helhet. Huruvida förutsättningarna föreligger bedöms i första hand av de kommuner som berörs av ändringen och vid ändringar som gäller en del av en kommun också enskilda kommunmedlemmar.

I 1 punkten föreslås att det föreskrivs som en förutsättning för en ändring i kommunindelningen att ändringen främjar den berörda kommunens funktionsförmåga. Som exempel på faktorer som främjar kommunens funktionsförmåga nämns i bestämmelsen särskilt kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att ansvara för ordnandet av service. I sak motsvarar bestämmelsen i första hand 3 § 4 punkten i den gällande lagen.

I 2 punkten föreskrivs som en förutsättning för en ändring i kommunindelningen att ändringar förbättrar servicen för invånarna i området eller levnadsförhållandena i övrigt för invånarna i området. Bestämmelsen motsvarar i sak 3 § 1 och 2 punkten i den gällande lagen. 3 punkten, som gäller förbättrande av verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, motsvarar det som föreskrivs i 3 § 3 punkten i den gällande lagen.

Enligt 4 punkten ska kommunindelningen kunna ändras om ändringen är nödvändig för att förbättra samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. På samma sätt som i förslaget till 2 §, som gäller lagens mål, avses med samhällsstrukturens funktionsduglighet att pendlingsregionerna, trafikförbindelserna och den övriga infrastrukturen i samhället så bra som möjligt överensstämmer med kommunindelningen.

Främjande av samhällsstrukturens funktionsduglighet är en ny egentlig förutsättning för en ändring i kommunindelningen. I den gällande lagen nämns det som ett mål för utvecklande av kommunindelningen. I rättspraxis har främjande av samhällsstrukturen använts som en central grund som talar för en ändring i kommunindelningen särskilt i fall som gällt partiella sammanslagningar. Det är skäl att ge det samma ställning även i lagen.

Förutsättningarna i 2—4 punkten ska inte bedömas enbart för de kommuner eller områden som berörs av ändringen, utan med av-

seende på det område som påverkas av ändringen i kommunindelningen. Detta område kan vara en helhet som är snävare eller vidare än de kommuner som berörs av ändringen, t.ex. en del av en kommun eller ett område som utgörs av flera kommuner, t.ex. en ekonomisk region. Begreppet område definieras nedan i 3 mom.

Enligt 2 mom. ska en kommun bestå av ett enda område, som bildar en funktionell helhet. Att en kommun ska bestå av ett enda område betyder att de kommuner som går samman har gemensam landgräns. Från kravet på områdesmässig enhetlighet som i förslaget till 2 § nämns som ett av lagens mål kan man kunna avvika endast på grund av en sådan särskild kommunindelningsutredning som nämns i 4 kap. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att det bildas sådana områdesmässigt oenhetliga kommuner där kommunens olika delar saknar gemensam landgräns t.ex. därför att en del av kommunerna i området stannat utanför en planerad kommunsammanslagning.

I den gällande lagen nämns inte områdesmässig enhetlighet i 3 §, som gäller förutsättningar för en ändring i kommunindelningen, utan endast i 1 § 2 mom., som gäller utvecklande av kommunindelningen. I praktiken har statsrådet i samband med beslut om ändringar i kommunindelningen utan undantag förutsatts att de kommuner som går samman har en gemensam landgräns.

Kravet på att kommuner som går samman ska ha en gemensam landgräns ska fortfarande vara rätt strängt. Undantag från kravet på områdesmässig enhetlighet ska kunna göras endast på grundval av ett förslag från kommunindelningsutredaren enligt 16 §, om den helhet som bildas i övrigt är tillräckligt väl-motiverad i funktionellt hänseende. En sådan grund kunde vara t.ex. att den föreslagna ändringen kraftfullt främjar bildandet av en sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna. Undantag ska förutsätta att kommunerna i området före det att framställningen om en kommunsammanslagning har deltagit i en särskild kommunindelningsutredning. Kommunindelningsutredaren ska

alltid söka efter en helhetslösning. I utredningen borde man kartlägga möjligheterna att bilda ett enhetligt kommunområde. Om det enligt kommunindelningsutredarens bedömning inte verkar möjligt att få till stånd ett sådant, kan han vid behov försöka hitta en gemensam lösning för att genomföra en sådan partiell sammanslagning som behövs för att kommunerna ska få gemensam landgräns. Om det inte heller verkar möjligt att hitta en fungerande lösning genom en partiell sammanslagning, kan kommunindelningsutredaren enligt prövning föreslå att kommuner kan gå samman utan gemensam gräns. Den slutliga prövningsrätten ska dock ligga hos statsrådet.

Ändringen för i samtliga fall där kommunindelningen ändras, både när kommuner går samman och när en del av en kommun överförs till en annan kommun, främja uppkomsten av en funktionell helhet.

I den första meningen i 3 mom. definieras begreppet område, som används i 1 mom. Med område avses de kommuner som påverkas av ändringen i kommunindelningen. Det område som avses i bestämmelsen består således av antingen de kommuner som berörs av ändringen eller av en större eller mindre helhet än dem, beroende på de konsekvenser som ändringen i kommunindelningen bedöms ha.

En ändring i kommunindelningen är ofta en strategisk lösning för framtida behov. Enligt den andra meningen ska förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen sålunda bedömas även med avseende på områdets framtida utveckling. Konsekvenserna ska således bedömas med avseende på såväl de invånare och näringsidkare som för närvarande bor i området och de nya invånare och näringsidkare som eventuellt flyttar till området efter ändringen. När konsekvenserna bedöms kan man beakta t.ex. samhällsstrukturens förväntade utveckling i tätorterna och i närheten av dem.

Till det områdesbegrepp som definieras i momentet hänvisas också senare i 5 kap. 19 § 2 mom., som gäller beslutsfattandet och där det bestäms om när en del av en kommun kan överföras till en annan kommun mot fullmäktiges vilja i en kommun som berörs av ändringen.

I 4 mom. föreskrivs om skyldighet att tillgodose den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket enligt lika grunder när kommunindelningen ändras. I momentet föreskrivs också att när kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom samernas hembygdsområde. Bestämmelsen motsvarar i sak det som föreskrivs i grundlagen. Syftet med bestämmelsen är att betona att språk- och kulturförhållandena ska beaktas också när man bedömer om det finns förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. Således motsvarar det i sak 3 § 2 mom. i den gällande kommunindelningslagen, där det hänvisas till grundlagen i fråga om beaktandet av befolkningens språkförhållanden.

Enligt 122 § 1 mom. i grundlagen skall när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. I 17 § i grundlagens 2 kap., som gäller grundläggande fri- och rättigheter, bestäms dessutom om vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska.

I grundlagsutskottets betänkande angående stiftandet av grundlagen (GrUB 10/1998) sägs i motiveringen till 122 § 1 mom. att

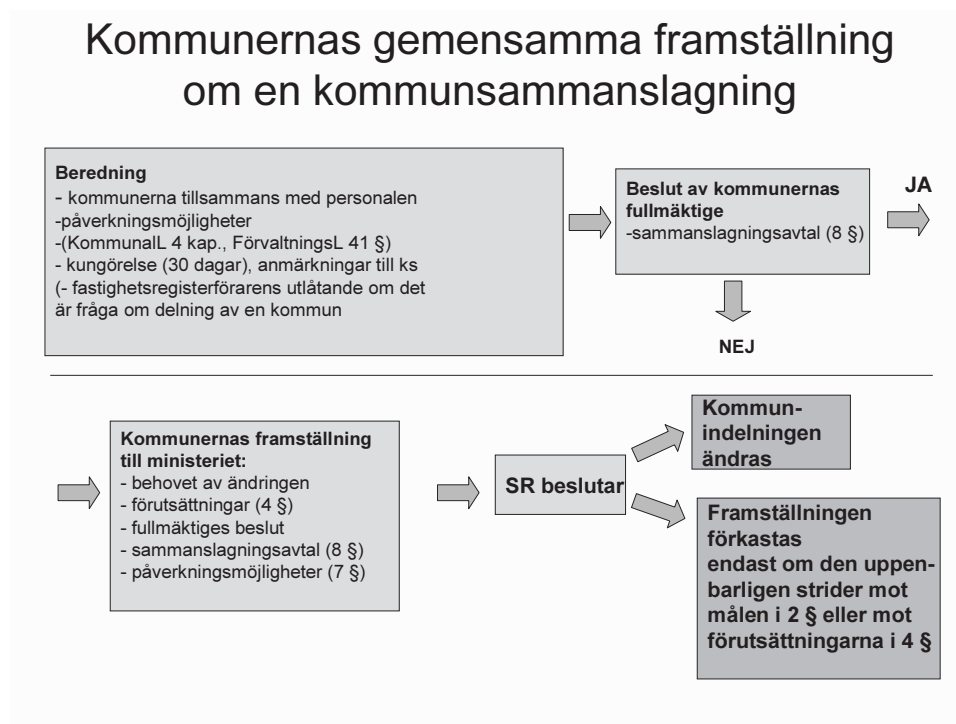
strävan efter sinsemellan förenliga områden innebär ett krav på att undvika många olika typer av områdesindelningar inom den statliga regional- och lokalförvaltningen. Enligt motiveringen till 2 mom. i nämnda paragraf, vilket gäller kommunindelningen, finner utskottet det viktigt att det i lagstiftningen beaktas att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk.

2 kap. **Inledande och beredning av sammanslagningar av kommuner**

I den föreslagna lagen revideras berednings- och beslutsprocessen för ändringar i kommunindelningen. Angående kommunernas beredning och beslutsfattande föreskrivs i 2 kap. särskilt om sammanslagning av kommuner och i 3 kap. särskilt om överföring av en del av en kommun till en annan kommun. I ett eget 4 kap. föreskrivs om den beredningsprocess som grundar sig på en särskild kommunindelningsutredning.

En sammanslagning av kommuner kan inledas antingen på gemensam framställning av de kommuner som går samman eller på framställning av en kommunindelningsutredare. I följande figur (figur 1) åskådliggörs sammanfattningsvis den berednings- och beslutsprocess som föreslås i det aktuella kapitlet och som grundar sig på kommunernas gemensamma framställning. En situation som baserar sig på en kommunindelningsutredares förslag beskrivs på motsvarande sätt i detaljmotiveringen till 4 kap. (figur 5).

Figur 1. Beredning av och beslut om kommunernas gemensamma sammanslagningsframställning



5 §. Inledande av en sammanslagning. I paragrafen föreskrivs om inledande av en kommunsammanslagning. Paragrafen motsvarar i övrigt den gällande lagen i sak, men det föreslås att möjligheten för en enskild kommun att göra en framställning om sammanslagning av kommuner slopas. En enskild kommuns framställning har enligt den gällande lagen kunnat leda till en kommunsammanslagning i en situation där de övriga kommuner som berörs av ändringen inte har motsatt sig den under det samråd enligt 7 § som statsrådet ordnat i anslutning till beslutsfattandet.

Enligt 1 mom. kan en framställning om sammanslagning av kommuner göras av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen tillsammans. Inledande av en sammanslagning av kommuner förutsätter således alltid beredning i samtliga kommuner som berörs av ändringen, såsom fallet har va-

rit i praktiken redan för närvarande. Kommunernas framställning ska tillställas ministeriet. Sammanslagningsframställningen anses ha väckts när den har anlänt till ministeriets registratorskontor. Då börjar statsrådets befogenhet enligt 18 § att besluta om en sammanslagning av kommunerna.

Enligt 2 mom. kan också ministeriet inleda en sammanslagning av kommuner genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. ska verkställas.

Dessutom föreskrivs i 3 mom. i motsvarighet till nuvarande förvaltningspraxis att ministeriet kan bestämma en tidpunkt före vilken framställning om sammanslagningar av kommuner som planeras träda i kraft vid ingången av följande år ska tillställas ministeriet.

6 §. Sammanslagningsframställningens innehåll. I denna paragraf föreskrivs om innehållet i kommunernas gemensamma sam-

manslagningsframställning. Enligt 1 mom. ska i kommunernas framställning behovet av att ändra kommunindelningen motiveras och det ska utredas på vilket sätt de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 § föreligger. Till framställningen ska fogas kommunernas fullmäktiges överensstämmande beslut om kommunernas sammanslagningsframställning jämte därtill hörande handlingar samt det sammanslagningsavtal som avses i 8 §.

I 2 mom. hänvisas till beredningen av en sammanslagningsframställning enligt 7 § i kommunerna.

Kommunernas gemensamma framställning ska beredas så detaljerat i kommunerna att statsrådet utgående från den kan fatta beslut om ändring i kommunindelningen utan sådan tilläggsberedning som anges i den gällande lagen. Av denna anledning borde det i de situationer där en kommunsammanlagning innebär att en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner redan innan framställningen tillställs ministeriet inhämtas även fastighetsregisterförarens och magistratens utlåtanden där de områden som överförs till respektive kommun specificeras. Om detta föreskrivs i 3 mom.

Med fastighetsregisterförare avses i bestämmelsen den behöriga lantmäteribyrån på området eller kommunen, om den för fastighetsregistret på detaljplaneområden. Till fastighetsregisterförarens utlåtande ska fogas en förteckning över de i fastighetsregistret ingående registerenheter och delar därav som föreslås bli överförda till respektive kommun samt, efter behov, ett förslag till sträckning av gränsen mellan kommunerna. Ett förslag till sträckning av gränsen mellan kommunerna är nödvändigt t.ex. när gränsens sträckning verkar oklar utgående från kommunernas begäran om utlåtande.

Med magistrat avses i bestämmelsen enligt 3 § i lagen om registerförvaltningen (166/1996) den magistrat som är folkbokföringens lokala myndighet. Av magistratens utlåtande ska framgå invånarantalet och språkförhållandena i de områden som föreslås bli överförda.

7 §. *Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om kommuninvånarnas och

andra berörda instansers påverkningsmöjligheter i det skedet när kommunernas sammanslagningsframställning bereds i kommunerna.

I de fall då det är fråga om flera kommuners gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen eller om en framställning som beretts inom ramen för en särskild kommunindelningsutredning, föreslås att det nuvarande kungörandet av ändringsframställningar i kommunerna för eventuella anmärkningar slopas i det skede då statsrådets beslut bereds. De anmärkningar som framställts i samband med kungörandet har i praktiken inte mera fört fram sådan ny information som skulle ha varit av betydelse för beslutsfattandet i statsrådet. Däremot borde dessa synpunkter beaktas redan i det skedet när det fattas beslut om framställningen om en ändring i kommunindelningen i kommunerna.

När kommunerna bereder framställningen om en ändring i kommunindelningen har de redan med stöd av annan lagstiftning, t.ex. 4 kap. i kommunallagen och 41 § i förvaltningslagen, skyldighet att informera om att saken väckts och att bereda kommuninvånarna möjlighet att påverka saken. Dessutom föreslås det bestämmelser om att kommunerna redan i samband med beredningen av kommunernas sammanslagningsframställning ska ha skyldighet, som i första hand motsvarar det kungörande som sker i det skede när statsrådet för närvarande fattar sitt beslut, att ge kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att inom utsatt tid framställa anmärkning om förslaget till kommunernas sammanslagningsframställning. I paragrafen föreskrivs dessutom att företrädare för personalen ska delta i beredningen.

I paragrafens 1 mom. hänvisas för det första till 4 kap. i kommunallagen, som gäller kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Centrala bestämmelser vid beredningen av en kommunsammanlagning är särskilt 27 §, som gäller kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, 29 §, som gäller information om ärenden som är anhängiga, samt 30 och 31 § som gäller kommunal folkomröstning.

Enligt 27 § 1 mom. i kommunallagen skall fullmäktige se till att kommunernas invånare

och de som utnyttjar kommunernas tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunernas verksamhet. I 2 mom. nämns som åtgärder som främjar deltagande och påverkande bl.a. information om kommunens angelägenheter och ordnande av diskussionsmöten, utredande av invånarnas åsikter innan beslut fattas samt ordnande av kommunala folkomröstningar.

I 29 § i kommunallagen ingår närmare bestämmelser om information. Enligt 1 mom. skall kommunen informera invånarna om bl.a. ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter. Invånarna skall också ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna.

I 30 § i kommunallagen föreskrivs om rådgivande kommunal folkomröstning. Huruvida det ordnas en folkomröstning i kommunen om ett ärende som gäller kommunsammanslagning och i vilket skede av beredningen av sammanslagningen den borde ordnas besluts av fullmäktige i varje kommun som ska slås samman. Folkomröstningen kan utformas på mycket olika sätt beroende på om omröstningen ordnas t.ex. för att väcka diskussion i den inledande beredningsfasen eller först efter att kommunernas sammanslagningsframställning och det sammanslagningsavtal som hänför sig till den har beretts.

Enligt 31 § i kommunallagen kan det också bli aktuellt med en folkomröstning som gäller kommunindelningen, om minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare tar initiativ till en sådan. Även då beslutar fullmäktige om en folkomröstning ska ordnas.

I förslaget till 1 mom. hänvisas dessutom till de möjligheter till inflytande som förutsätts i förvaltningslagen för andra än sådana som har partsställning i ett förvaltningsärende. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska respektive kommun i samband med att sammanslagningsframställningen bereds i enlighet med 41 § i förvaltningslagen se till att sådana personer ges möjlighet att påverka för vilka sammanslagningen av kommunerna kan ha en betydande inverkan.

Enligt nämnda 41 § 1 mom. i förvaltningslagen avses med möjligheter till inflytande att myndigheterna skall ge ovan nämnda personer möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet. Bestämmelsen förutsätter inte att personerna i fråga verkligen utnyttjar sina möjligheter till inflytande, utan ändamålet är att styra och informera om utnyttjandet av dem. I 2 mom. förutsätts att information om att ärendet är anhängigt och om möjligheterna till inflytande ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ärendets betydelse och omfattning. I en situation som gäller en kommunsammanslagning kunde detta i praktiken betyda t.ex. annonsering i lokaltidningen, utskick av informationsblad till hemmen eller olika diskussionsmöten. Av annonserna eller informationsbladen ska framgå bl.a. namnet på och nödvändiga kontaktuppgifter för den myndighet som bereder ärendet, hur och inom vilken tid uppgifter, åsikter och frågor om saken kan tillställas myndigheten samt hur de personer som påverkas av saken kan få mer information om saken.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om möjlighet för kommuninvånarna och andra personer som själva anser att de påverkas av saken att framställa anmärkning om förslaget till kommunernas sammanslagningsframställning, vilka kompletterar de allmänna bestämmelserna i kommunallagen och förvaltningslagen. Syftet med denna specialbestämmelse i kommunindelningslagen ska vara att säkerställa att särskilt de kommuninvånare som berörs av ändringen och andra kommunmedlemmar hörs om sina åsikter om kommunsammanslagningen. Av denna orsak bör kungörandet av framställningsförslaget och framställandet av anmärkningar i anslutning till det förläggas till slutfasen av beredningen när det material enligt 6 § som gäller framställningens innehåll redan finns tillgängligt, t.ex. ett förslag till sammanslagningsavtal. Kungörandet bör således gälla samma material utgående från vilket fullmäktige fattar beslut om sammanslagningsframställningen. Beredningen fortsätter inte efter kungörandet, om inte anmärkningarna föranleder ändringar i framställningsförslaget.

I 3 mom. föreskrivs att företrädare för kommunens personal ska delta i beredningen av sammanslagningsframställningen. Bestämmelsen motsvarar det som föreskrivs i 13 § 1 mom. i den gällande lagen. Det föreslås dock att det preciseras genom en hänvisning till lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

8 §. Sammanslagingsavtal. Det föreslås att bestämmelserna om avtalet om ordnande av förvaltning och service i 9 § i den gällande lagen revideras helt och hållet. Det föreslås att avtalet kallas sammanslagingsavtal, som bättre beskriver dess nya karaktär. Sammanslagingsavtalets styrande inverkan på ändringsprocessen stärks genom att avtalets innehåll och bindande karaktär innan statsrådet beslutar om sammanslagningen av kommunerna preciseras. Detta gör det möjligt för de kommuner som berörs av ändringsprocessen och som går samman att träffa juridiskt bindande avgöranden på ett tidigare stadium än för närvarande. Syftet med bestämmelserna ska bl.a. att vara att hålla tillbaka fattandet av beslut som ökar utgifterna i de kommuner som går samman innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

I förslaget till 8 § 1 mom. föreskrivs mera detaljerat än nu om sammanslagingsavtalets minimiinnehåll. Enligt 1 punkten ska i avtalet bestämmas det sätt på vilket sammanslagningen av kommunerna genomförs och tidpunkten för den. Med sätt avses de tre olika sätt på vilka kommuner kan gå samman enligt 3 § 2 mom. De är att en eller flera kommuner går samman med en existerande kommun, att kommuner går samman genom att bilda en ny kommun och att en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner.

Överenskommelsen om principerna för ordnandet av kommunens förvaltning enligt 2 punkten har utgjort en central del redan av de nuvarande avtalen om ordnande av förvaltning och service. Uttrycket "komma överens om principerna för ordnandet av förvaltningen" ger parterna möjlighet att besluta om vilken detaljnivå man vill använda i avtalet och hur mycket som man lämnar så att det avgörs i det skede då sammanslagningen bereds. Sådana principiella frågor kan vara t.ex.

arbetsfördelningen mellan det operativa och det politiska arbetet eller tillämpning av besättnar-producent-modellen på förvaltningen. Dessutom kunde man komma överens om t.ex. förtroendeorganens uppbyggnad och sammansättning.

Enligt 3 punkten borde kommunerna i samtliga fall komma överens om den nya kommunens namn i sammanslagningsavtalet. Ministeriets nuvarande befogenhet enligt 28 § 3 mom. i den gällande lagen att besluta om den nya kommunens namn i de situationer där kommunernas fullmäktige inte kan komma överens om det, föreslås bli slopad. I förslaget till 3 mom. bestäms när utlåtande ska inhämtas hos Forskningscentralen för de inhemska språken innan sammanslagningsavtalet godkänns.

4 punkten gäller sammansättningen av den sammanslagningsstyrelse som avses i 10 §. Kommunerna ska komma överens om antalet ledamöter och ersättare i sammanslagningsstyrelsen, fördelningen av platser mellan de kommuner som går samman samt mellan de olika grupper som är företrädare i fullmäktige på kommunernas område. I princip ska man sträva efter att sammanslagningsstyrelsen är politiskt representativ, varmed avses att de politiska styrkeförhållandena på hela den nya kommunens område beaktas när sammanslagningsstyrelsen bildas. Det ska vara möjligt att avvika från denna huvudprincip om särskilda lokala förhållanden talar för ett annat förfarande. Kommunerna borde också komma överens om på vilket sätt det övervakas att sammanslagningsstyrelsen utsetts lagenligt så att den slutliga sammansättningen uppfyller kraven i bl.a. jämställdhetslagen.

Enligt 5 punkten ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om sammanslagningsstyrelsens behörighet. I den nuvarande lagen har svårigheterna med att tolka organisationskommissionens behörighet i flera fall väsentligt komplicerat arbetet med att bereda sammanslagningen då man inte har haft någon exakt uppfattning om gränserna för organisationskommissionens behörighet. I den nya lagen ges kommunerna möjlighet att sinsemellan precisera gränserna för sammanslagningsstyrelsens behörighet i avtalet.

Enligt 6 punkten ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om samman-

slagningsstyrelsens samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman innan statsrådet har beslutat att kommunerna ska sammanslås. I allmänhet är beredningen av en kommunsammanslagning förenad med brådska och därför är det viktigt att effektivt komma i gång med förberedelserna för sammanslagningen genast när kommunernas fullmäktige har beslutat att göra en framställning om en sammanslagning till statsrådet. När man kan komma överens om sammanslagningsstyrelsens uppgifter och samarbete mellan myndigheterna i de kommuner som går samman redan i sammanslagningsavtalet påskyndar och underlättar detta inledandet av sammanslagningsförberedelserna. I detta sammanhang vore det ändamålsenligt att komma överens om t.ex. vilken instans som under ändringsprocessen ansvarar för förvaltnings- och betalningsmyndighetens uppgifter, vilken instans som ansvarar för beredningen av sammanslagningsstyrelsens ärenden, hur informationen ordnas, enligt vilken princip förvaltningskostnaderna under ändringsprocessen delas mellan kommunerna och hur avtalets bindande verkan övervakas. I tvåspråkiga kommuner kan det vara nödvändigt att komma överens även om principerna för förvaltnings- och informationsspråket.

Enligt 7 punkten ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om ställningen för kommundirektörerna i de kommuner som går samman i den nya kommunen.

Enligt 8 punkten ska i avtalet också alltid ingå bestämmelser om de principer enligt vilka servicesystemen i de kommuner som går samman samordnas till den nya kommunens servicesystem. Till detta hänför sig också en samordning av de tjänster som produceras av samarbetsinstanserna, t.ex. samkommuner, affärsverkssamkommuner och aktiebolag. Däremot krävs det inte längre att det till avtalet fogas en sådan plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas som enligt den gällande lagen. Om de språkliga befolkningsandelarna i kommunen förändras till följd av sammanslagningen, ska man komma överens om hur den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt 9 punkten ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om de allmänna grunderna för skötseln av ekonomin. Erfarenheten har visat att för att bevara det inbördes förtroendet mellan kommunerna och med tanke på den ekonomiska situationen i den nya kommunen är det viktigt att kommunerna undviker att fatta beslut som ökar utgifterna innan sammanslagningen träder i kraft och att de sköter den nya kommunens ekonomi på ett ansvarsfullt sätt. Innan kommunerna går samman och just efter kommunsammanslagningen krävs det speciellt stor beslutsamhet för att ta ansvar för den nya kommunens ekonomi och för att säkerställa detta vore det skäl att på förhand komma överens om de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i sammanslagningsavtalet. Det kan vara nödvändigt för kommunerna att komma överens om bl.a. utgångspunkterna för den nya kommunens första budget, hur ett eventuellt kumulativt underskott ska täckas, koordineringen av de samgående kommunernas investeringsplaner samt linjerna för personalpolitiken.

I övrigt ska sammanslagningsavtalets innehåll vara beroende av samgångskommunernas prövning. Avtalets innehåll ska inte längre i lagen bindas till ordnande av förvaltning och service på det område som berörs av ändringen. Således kan kommunerna i avtalet inta bestämmelser om sådana angelägenheter som hör till fullmäktiges beslutanderätt och som kommunerna anser det ändamålsenligt att ta i betraktande under sammanslagningsprocessen.

Enligt förslaget till 9 § ska sammanslagningsavtalet vara bindande för kommunerna genast efter det att kommunernas fullmäktige har godkänt det. Bland annat genom avtalsbestämmelser om principerna för samordning av servicesystemet och skötseln av ekonomin samt om sammanslagningsstyrelsens behörighet och samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman ska man således kunna styra ändringsprocessen effektivare än nu redan före statsrådets beslut om sammanslagningen av kommunerna och innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Den första meningen i 2 mom. gäller de situationer där sammanslagningen av kommunerna träder i kraft mitt under en kommunal

valperiod. Då ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som anges i förslaget till 24 §. Kommunerna ska således välja om den nya kommunens fullmäktige bildas genom att det ordnas nya val eller om kommunernas fullmäktige slås samman helt eller delvis. Dessutom ska kommunerna besluta om bl.a. tidpunkten då val ordnas eller komma närmare överens om en delvis gemensam fullmäktigeförsamlings sammansättning.

Enligt den andra meningen i momentet ska kommunerna i sammanslagningsavtalet också komma överens om man i den nya kommunen i enlighet med förslaget till 25 § planerar att välja flera fullmäktigeledamöter än vad som bestäms i 10 § i kommunallagen.

Kommunerna ska komma överens om den nya kommunens namn i sammanslagningsavtalet. I 3 mom. föreskrivs att utlåtande ska inhämtas hos Forskningscentralen för de inhemska språken innan sammanslagningsavtalet godkänns i de situationer där avsikten är att ge till den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun. Bestämmelsen motsvarar i sak det som föreskrivs i den andra meningen i 28 § 1 mom. i den gällande lagen. Utlåtandet ska inte vara bindande för kommunerna, utan de ska kunna besluta om den nya kommunens namn även på ett sätt som avviker från utlåtandet. Utlåtandet ska fogas till sammanslagningsavtalet. Detta underlättar bedömningen av kommunernas sammanslagningsframställning för namnets del t.ex. när en kommuninvånare överväger att utnyttja sina påverkningsmöjligheter enligt förslaget till 7 §.

Enligt 28 § 1 mom. i den gällande lagen beslutar fullmäktige i de kommuner som går samman om den nya kommunens namn. Enligt 3 mom. ska ministeriet bestämma namnet på den nya kommunen i de situationer där kommunernas fullmäktige inte kan komma överens om det. Under den gällande lagens tid har man förfarit en gång på detta sätt. Det föreslås att ministeriets befogenhet att bestämma den nya kommunens namn slopas. Det är fråga om en sak som framför allt har att göra med de lokala förhållandena och den lokala identiteten, och det är inte motiverat att ministeriet har beslutanderätt.

I 4 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i 13 § 1 mom. i den gällande lagen att sammanslagningsavtalet bereds i samarbete med företrädare för kommunernas personal.

9 §. Sammanslagningsavtalets giltighet och ändring av avtalet. Det föreslås att bestämmelserna om sammanslagningsavtalets bindande karaktär ändras så att de närmare sig de allmänna avtalsrättsliga principerna.

Enligt 1 mom. ska sammanslagningsavtalet vara bindande för de kommuner som är avtalsparter genast från och med det att avtalet har godkänts. Avtalet ska iakttas i tre år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft, om man inte har kommit överens om en kortare tid eller om inte någon av avtalsbestämmelserna blir omöjlig att iakttä.

I 2 mom. föreskrivs om möjlighet att ändra sammanslagningsavtalet. I princip ska man förhålla sig återhållsamt till att ändra ett gemensamt godkänt avtal, eftersom sammanslagningsprocessens framskridande kan försvåras på ett avgörande sätt om avtalet rivs upp och det uppstår misstroende och tvister. Det kan dock vara motiverat att ändra sammanslagningsavtalet särskilt i situationer där avtalet har godkänts länge innan kommunsammanslagningen träder i kraft.

Sammanslagningsavtalet ska kunna ändras genom överensstämmande beslut av fullmäktige i de kommuner som går samman tills ändringen i kommunindelningen träder i kraft. För att avtalet ska ändras ska det emellertid förutsättas att omständigheterna ändras på så sätt att det blir uppenbart oändamålsenligt att iakttä någon av avtalsbestämmelserna. Sammanslagningsavtalet ska däremot inte kunna ändras så att saken blir föremål för ny politisk prövning. Det är motiverat att sätta en hög tröskel för ändring av avtalet bl.a. därför att statsrådet redan har kunnat besluta om kommunsammanslagningen och kommunernas invånare har tagit ställning till sammanslagningen utgående från det tidigare sammanslagningsavtalet.

10 §. Sammanslagningsstyrelse. Det organ som motsvarar den nya kommunens organisationskommission enligt 29 § i den gällande lagen föreslås bli kallad sammanslagningsstyrelse, som bättre motsvarar dess natur. En sammanslagningsstyrelse ska utses för alla nya kommuner, dvs. alltid när en ändring i

kommunindelningen innebär att det är fråga om en sammanslagning av kommuner. Till skillnad från i den gällande lagen görs i bestämmelserna om sammanslagningsstyrelse inte längre någon skillnad beroende på om kommunsammanslagningen görs genom att det bildas en ny kommun eller så att kommunerna går samman med en redan existerande kommun.

Sammanslagningsstyrelsen ska spela en central roll när sammanslagningen av kommunerna förbereds. Detta utvisas redan av att enligt 8 § 4, 5 och 6 punkten, som gäller sammanslagningsavtalet, ska man i sammanslagningsavtalet komma överens om sammanslagningsstyrelsen, dess sammansättning, behörighet och samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman.

Enligt 1 mom. ska sammanslagningsstyrelsen inte längre tillsättas av länsstyrelsen på förslag av kommunerna, utan den väljs direkt av kommunfullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunerna kommer redan i sammanslagningsavtalet överens om antalet ledamöter och ersättare i organet, fördelningen av platser mellan de kommuner som går samman samt om förverkligandet av politisk proportionalitet.

Sammanslagningsstyrelsen ska ansvara för att sammanslagningsavtalet genomförs och sköta de förberedande åtgärder som gäller ordnandet av den nya kommunens verksamhet.

Enligt 2 mom. börjar sammanslagningsstyrelsens mandattid när fullmäktige i de kommuner som går samman har valt ledamöter och ersättare till sammanslagningsstyrelsen. Sammanslagningsstyrelsen ska kunna tillsättas genast efter det att fullmäktige har fattat beslut om fullmäktiges framställning om ändring i kommunindelningen. Sammanslagningsstyrelsen väljer inom sig en ordförande och nödvändigt antal vice ordförande.

Sammanslagningsstyrelsens mandattid upphör på motsvarande sätt som i den gällande lagen när den nya kommunens kommunstyrelse har valts. I 28 § 2 mom. föreskrivs när den nya kommunens kommunstyrelsens mandattid börjar.

I 3 mom. föreskrivs om den situationen att statsrådet har beslutat om en ändring i kommunindelningen med stöd av 18 § 2 mom.

utan någon gemensam framställning från kommunernas fullmäktige. Då finns det inte heller något beslut av fullmäktige om en framställning om ändring i kommunindelningen. Kommunernas fullmäktige ska välja ledamöter och ersättare till sammanslagningsstyrelsen omedelbart efter statsrådets beslut.

Sammanslagningsstyrelsens mandattid börjar när kommunernas fullmäktige har valt dess ledamöter och upphör i enlighet med 2 mom. när den nya kommunens kommunstyrelsen har valts.

Paragrafens 4 mom. motsvarar 29 § 4 mom. i den gällande lagen. Enligt det gäller angående sammanslagningsstyrelsen i tillämpliga delar det som föreskrivs om kommunstyrelsen.

Sammanslagningsstyrelsen är ett kommunalt organ och på den tillämpas bestämmelserna om kommunala organ och kommunstyrelsen. Sammanslagningsstyrelsen ska t.ex. ha rätt att ta över ärenden som är underställda dess beslut och som omfattas av dess behörighet. Den ska inte ha rätt att ta över andra beslut som tillkommer myndigheterna i de kommuner som går samman, eftersom dessa myndigheter inte lyder under den. Sammanslagningsstyrelsen kan behandla rättelseyrkanden. Det ska vara fråga om rättelseyrkanden som anförts för dess egna beslut. Det är möjligt att anföra sådana över sammanslagningsstyrelsens slutliga avgöranden i sak. I de ärenden där den slutliga beslutanderätten tillkommer först den nya kommunens fullmäktige är sammanslagningsstyrelsens beslut av förberedande natur och de får inte överklagas.

På sammanslagningsstyrelsens sammansättning ska tillämpas de villkor som föreskrivs i 4 a § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) samt 35 § i kommunallagen om valbarhet till kommunstyrelsen.

3 kap.

Inledande och beredning när en del av en kommun överförs till en annan kommun

11 §. Inledande. I paragrafen ingår bestämmelser om hur en överföring av en del av en kommun till en annan kommun inleds.

Till innehållet motsvarar paragrafen i huvudsak den gällande lagen. De bestämmelser som föreslås i 2 mom. om behandling i kommunen av en kommunmedlems framställning innan den tillställs ministeriet är helt nya.

Enligt 1 mom. kan en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige tillsammans eller en kommunmedlem.

Medlemmar av en kommun är med stöd av 4 § i kommunallagen för det första de kommuninvånare vars hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994) kommunen är. Kommunmedlemmar är dessutom samfund, institutioner och stiftelser som har hemort i kommunen samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om ett nytt förfarande, där utlåtande av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen inhämtas om en kommunmedlems framställning redan innan den tillställs ministeriet. För inhämtandet av utlåtanden svarar kommunstyrelsen i den kommun till vilken framställningen om en ändring i kommunindelningen har inlämnats och där den som gjort framställningen är medlem. Framställningen och kommunernas utlåtanden ska tillställas ministeriet inom sex månader efter det att framställningen togs emot. Om en kommunmedlems framställning emellertid till väsentliga delar är likadan som en framställning som nyligen behandlats i kommunerna, ska kommunstyrelsen kunna tillställa ministeriet framställningen direkt utan utlåtanden av alla de kommuner som berörs av ändringen. Detta ska gälla situationer där en framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun nyligen har förkastats och en kommunmedlem på nytt gör en framställning som till väsentliga delar gäller samma område och motiveras på samma sätt. Då kan man undvika att en sådan framställning behandlas på nytt i de andra kommuner som berörs av ändringen. Kommunstyrelsen ska kunna tillställa ministeriet framställningen direkt för bedömning.

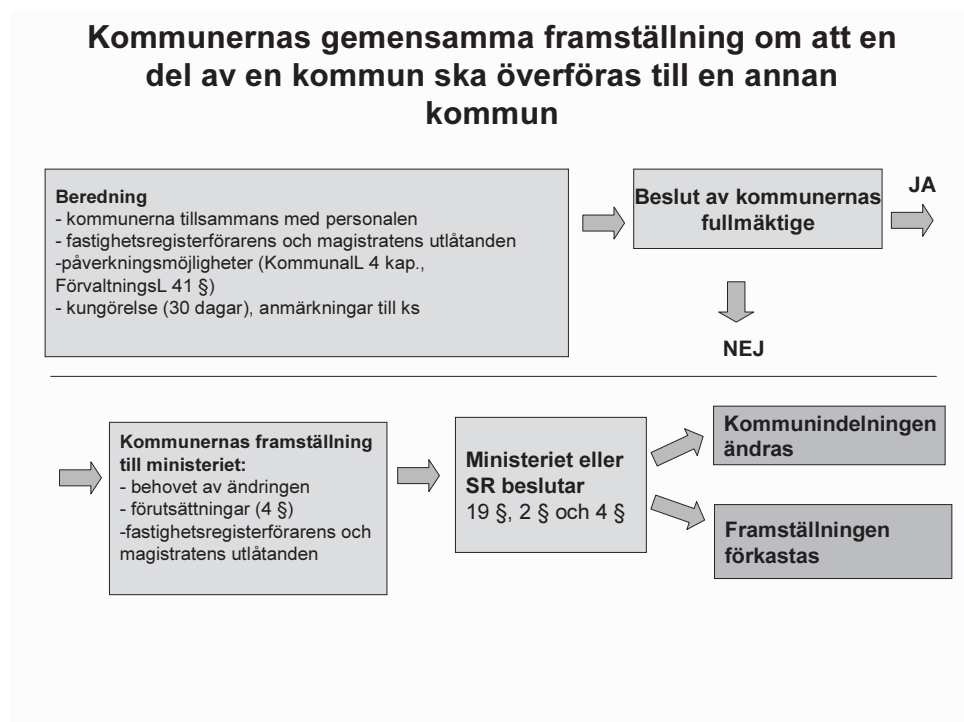
Om kommunmedlemmens framställning är så bristfällig eller oklar att kommunfullmäk-

tige utgående från den inte kan ta ställning till saken, ska kommunstyrelsen i enlighet med 31 § i förvaltningslagen skaffa nödvändig tilläggsutredning om saken. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Enligt 2 mom. ska en part lägga fram utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten ska också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inlett. Tilläggsutredning kan således beroende på situationen begäras t.ex. av andra myndigheter, t.ex. fastighetsregisterföraren, eller av den som gjort framställningen. I enlighet med 34 § 1 mom. i förvaltningslagen ska den som gjort framställningen i allmänhet ges tillfälle att avge sin förklaring med anledning av sådan utredning som skaffats någon annanstans och som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras innan det avgörs.

I 3 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i den gällande lagen att också ministeriet kan inleda överföringen av en del av en kommun till en annan kommun genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. ska verkställas.

12 §. Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning. Beredningen av kommunernas gemensamma framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun motsvarar i huvudsak beredningen av en framställning om sammanslagning av kommuner, varom föreskrivs i 6 och 7 §. I situationer som gäller en del av en kommun måste man emellertid alltid inhämta även fastighetsregisterförarens och magistratens utlåtanden, där det område som föreslås bli överfört likasom invånarantalet och språkförhållandena där specificeras. I situationer som gäller en del av en kommun förutsätts inte något sammanslagningsavtal. Beslut om att en del av en kommun ska överföras kan i vissa situationer som föreskrivs i lagen också fattas av ministeriet. Berednings- och beslutsprocessen i fråga om framställningen beskrivs i figur 2.

Figur 2. Beredning av och beslut om kommunernas gemensamma framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun



13 §. Innehållet i en kommuns eller kommunmedlems framställning. I paragrafen föreskrivs om innehållet i en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning om överföring av en del av kommunen till en annan kommun. *1 mom.* motsvarar delvis den gällande lagen. Man försöker dock precisera framställningens innehåll genom att särskilt förutsätta bedömning av hur de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 § uppfylls i den aktuella situationen. Beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun kan under de förutsättningar som föreskrivs i förslaget till 19 § 2 mom. också fattas mot fullmäktiges vilja i en kommun som berörs av ändringen. Av denna orsak borde man i framställningen även bedöma huruvida dessa förutsättningar för beslutsfattande föreligger i den aktuella situationen.

I 2 mom. föreslås en ny bestämmelse enligt vilken det av en kommuns framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska framgå hur saken har beretts tillsammans med de andra kommuner som berörs av ändringen. Till framställningen ska också fogas utlåtanden om saken av de andra kommunernas fullmäktige. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att alla kommuner som berörs av ändringen blir medvetna om saken och kan uttrycka sin ståndpunkt till den innan framställningen tillställs ministeriet. En enskild kommun ska alltså inte längre inleda en överföring av en del av en kommun till en annan kommun utan att höra de andra kommunerna.

Bestämmelser om inhämtande av utlåtande av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen ingår i 11 § 2 mom., som gäller inledande.

Enligt 3 mom. ska de aktuella områdena anges med nödvändig noggrannhet i framställningen. Momentet motsvarar den gällande lagen.

14 §. Förberedande behandling av en kommuns eller kommunmedlems framställning. Framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska på nuvarande sätt kunna göras även av en enskild kommun eller kommunmedlem. Det ska fortfarande vara nödvändigt att kungöra en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning i kommunerna efter det att ärendet inletts med tanke på eventuella anmärkningar, eftersom kommuninvånarna inte hörs i det skede när en sådan framställning bereds. Behandlingen av dessa framställningar påminner således mera om förfarandet enligt den gällande lagen än framställningar om sammanslagning av kommuner.

Enligt 7 § i den gällande lagen är det länsstyrelserna som på förordnande av ministeriet ansvarar för kungörande i kommunerna av framställningar om ändringar i kommunindelningen som tillställts ministeriet. De kommuner som berörs av ändringen sköter om publiceringen av de kungörelser som länsstyrelserna upprättat. Till följd av de föreslagna lagändringarna minskar antalet fall som kräver kungörelse sannolikt betydligt. Det föreslås också att kungörandet blir kommunernas uppgift direkt på förordnande av ministeriet. De nuvarande länsstyrelserna eller de regionförvaltningsverk som motsvarar länsstyrelserna efter den pågående reformen av den statliga regionförvaltningen ska inte heller ha några andra uppgifter i anslutning till ändringar i kommunindelningen. De ändringar i statens region- och lokalförvaltning och den områdesindelning som iakttas inom Europeiska unionens verksamhet som en ändring i kommunindelningen medför kan utredas av ministeriet utan något sådant särskilt utlåtande av länsstyrelsen som förutsätts i den gällande lagen. Också sammanslagningsstyrelsen ska i fortsättningen tillsättas av de samgående kommunerna själva i stället för av länsstyrelsen.

Enligt 1 mom. bestämmer ministeriet om den förberedande behandlingen av en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun,

om det inte genast förkastar framställningen med stöd av 21 § 3 mom.

I förslaget till 21 § 3 mom. utvidgas ministeriets befogenhet enligt den gällande lagen att utan mera omfattande beredning av ärendet förkasta en framställning, när man genast ser att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. Innan en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun tillställs ministeriet förutsätts i enlighet med 11 § 2 mom. att utlåtanden inhämtas av fullmäktige i de andra kommuner som berörs av ändringen. Då kan ministeriet bättre än nu bedöma om det rent principiellt finns förutsättningar att överföra en del av kommunen till en annan kommun.

Ministeriet ska också av grundad anledning kunna skjuta fram inledandet av den förberedande behandlingen. Som grundad anledning ska kunna betraktas t.ex. att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen inte kan bedömas tillförlitligt därför att på det område som avses i framställningen pågår som bäst en kommunsammanslagning eller så har en sådan trätt i kraft under de närmaste åren, t.ex. under de tre närmast föregående åren.

I 2 mom. föreskrivs om inhämtade av fastighetsregisterförarens och magistratens utlåtande. Enligt 7 § 3 mom. i den gällande lagen inhämtar länsstyrelsen utlåtandena i fråga när ministeriet så bestämmer. Det föreslås att nämnda uppgift slopas för länsstyrelsens del. När det är fråga om en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning begär ministeriet att få utlåtanden av fastighetsregisterföraren och magistraten. Utlåtanden i anslutning till kommunernas gemensamma framställning inhämtas i enlighet med 6 § 3 mom. och 12 § 2 mom. av kommunerna själva.

Enligt 3 mom. ska ministeriet bestämma att de kommuner som berörs av ändringen ger sina invånare och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om framställningen. Anmärkningar ska framställas inom 30 dagar från det att möjligheten att framställa anmärkningar har kungjorts på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Anmärkningarna ska tillställas kommunstyrelsen i

den kommun i vilken den som framställer anmärkningen är invånare eller med avseende på vilken den som framställer anmärkningen i övrigt anser sig vara part.

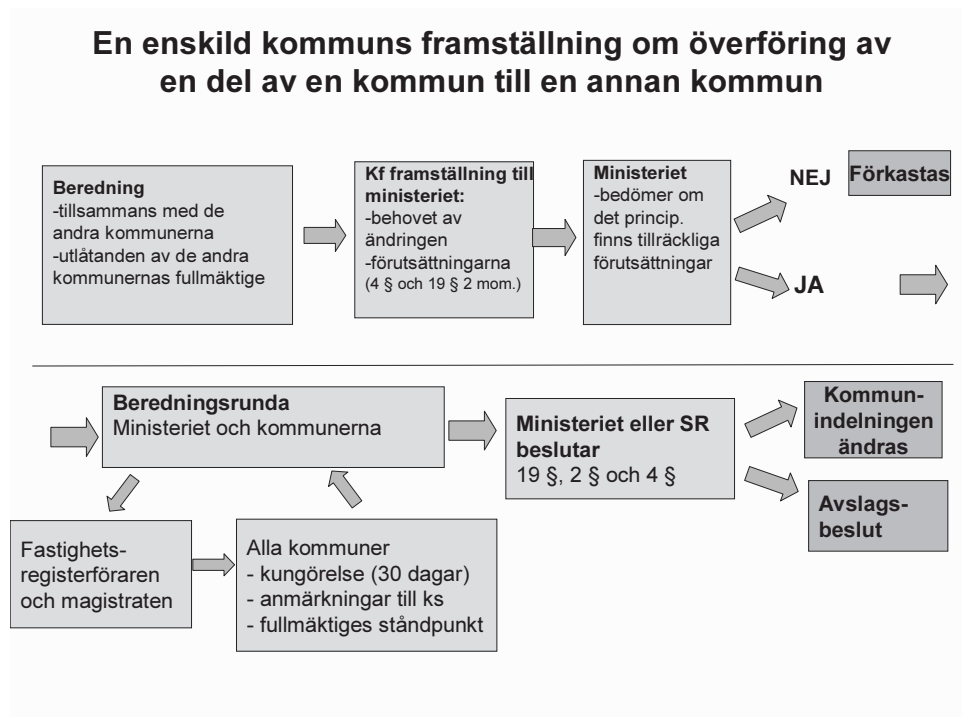
Momentet motsvarar i huvudsak 7 § 1 mom. i den gällande lagen. Länsstyrelsen förväntas emellertid inte längre sköta kungö-randerundan. I enlighet med den gällande la-gen har länsstyrelsen på förordnande av mi-nisteriet utarbetat en kungörelse angående framställningen som den har skickat till kommunerna för kungörande. Enligt det fö-reslagna momentet ska ministeriet i stället för länsstyrelsen skicka framställningen till kommunen för kungörande. Kommunerna ska ansvara för att kungörelsen angående framställningen utarbetas och kungörs i kommunen.

Enligt 4 mom. ska fullmäktige i de kom-muner som berörs av ändringen ge utlåtande om framställningen och anmärkningarna om den. Kommunens utlåtande och anmärkning-

arna ska tillställas ministeriet inom utsatt tid. Bestämmelsen motsvarar i övrigt 7 § 2 mom. i den gällande lagen, men i stället för länsstyrelsen ska utlåtandena tillställas det ministe-rium som ansvarar för beredningen av ären-det.

I figur 3 beskrivs i sammandragsform be-rednings- och beslutsprocessen när en en-skild kommun gör en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun. Till framställning ska också fogas utlåtanden om saken av fullmäktige i de andra kommuner som berörs av ändringen. Utgående från framställningen och fullmäktiges utlåtande kan ministeriet bedöma om det rent principiellt finns tillräckliga förut-sättningar för en ändring i kommunindel-ningen. Om så är fallet inhämtar ministeriet utlåtanden om saken av fastighetsregisterfö-raren och magistraten och skickar framställ-ningen till kommunerna för kungörande.

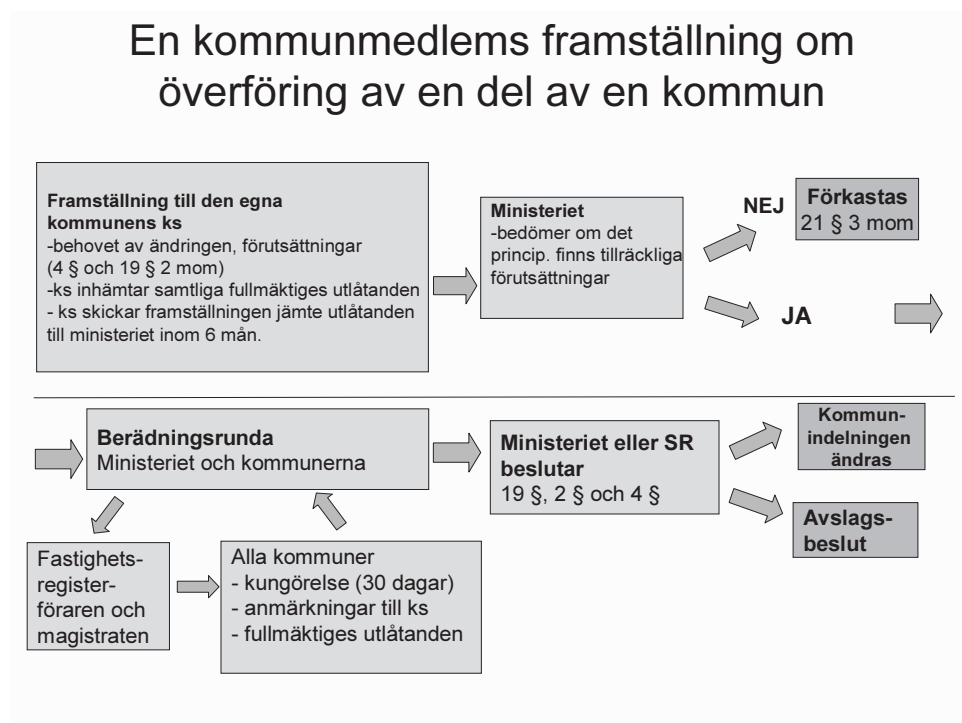
Figur 3. Beredning av och beslut om en enskilda kommun framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun



I figur 4 beskrivs behandlingen av en kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun i de kommuner som berörs av ändringen och i ministeriet. En kommunmedlem lämnar in sin framställning till kommunstyrelsen i den egna kommunen, som inhämtar utlåtanden om det av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen.

Kommunstyrelsen ska skicka framställningen och de bifogade utlåtandena till ministeriet inom sex månader från det att kommunstyrelsen har tagit emot framställningen. I övrigt framskrider beslutsfattandet på samma sätt som när det är fråga om en enskild kommuns framställning.

Figur 4. Beredning av och beslut om en kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun

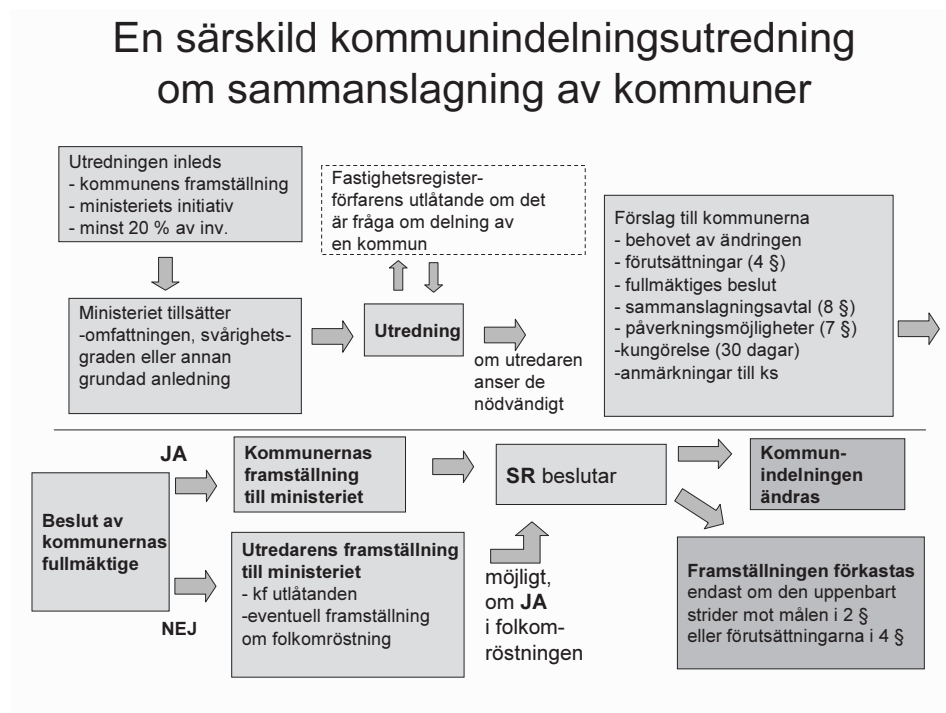


4 kap. Särskild kommunindelningsutredning

I detta kapitel föreskrivs om bestämmande om och verkställande av en särskild kommunindelningsutredning som motsvarar en särskild utredning enligt 8 § i den gällande lagen. Bestämmelserna motsvarar i princip den gällande lagen, men strävan är att precisera och klarlägga dem på flera punkter.

En kommunindelningsutredning ska kunna gälla både sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun eller i vissa fall bägge. Berednings- och beslutsprocessen i fråga om en sammanslagning av kommuner som baserar sig på en särskild kommunindelningsutredning beskrivs i sammandragsform i följande figur (figur 5).

Figur 5. Beredning av och beslut om en framställning om sammanslagning av kommuner som grundar sig på en särskild kommunindelningsutredning



I figur 6 beskrivs överföringen av en del av en kommun till en annan kommun på grundval av en kommunindelningsutredning. Beredningsprocessen motsvarar i huvudsak beredningen av en framställning om sammanslagning av kommuner. I situationer då en del av en kommun överförs till en annan kommun är en kommunal folkomröstning inte någon förutsättning för ett beslut i situationer där fullmäktige i någon kommun motsätter sig ändringen. I framställningen ska

man däremot då bedöma förändringens betydelse för den aktuella kommunen eller alternativt behovet av ändringen med tanke på utvecklingen av området samt om ändringen skulle försämra kommunens verksamhetsförutsättningar alltför mycket. Vid behov ska kommunindelningsutredaren också göra upp ett separat förslag till en ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna.

Enligt den gällande lagen ska kommuninvånarnas framställning gälla upplösande av kommunen eller bildade av en ny kommun. Det föreslås att framställningens innehåll ändras så att framställningen ska gälla endast verkställande av en särskild kommunindelningsutredning. De som gör framställningen ska således inte ännu i detta skede behöva förutsäga slutresultatet av utredningen.

En framställning som görs av kommunens röstberättigade invånare ska på nuvarande sätt innehålla en lista över de personer som understöder framställningen. Förutom namn ska varje person tillfoga sin underskrift, sin hemkommun och sin födelsetid på listan. Födelsetiden är nödvändig för att det vid ministeriet ska vara möjligt att bedöma om personen i fråga är röstberättigad med avseende på sin ålder. Eftersom ministeriet enligt 1 mom. ska kunna pröva om en särskild kommunindelningsutredning ska verkställas, ska en framställning som gjorts av kommuninvånarna kunna behandlas vid ministeriet trots att den namnlista som bifogats framställningen eventuellt innehåller fel. Sålunda ska enskilda fel på listan inte hindra ministeriet från att behandla framställningen.

16 §. Verktällande av särskild kommunindelningsutredning. I 1 mom. föreskrivs för det första om ansvarsfördelningen mellan kommunindelningsutredaren och de kommuner som berörs av ändringen när förslaget bereds. Kommunerna ska delta i beredningen av utredarens förslag på det sätt som i 2 och 3 kap. föreskrivs om beredningen av kommunernas gemensamma framställning. De med tanke på beredningen centrala bestämmelserna är 2 kap. 6 § 3 kap. 12 §, som innehåller uppgifter som till sin natur ankommer uttryckligen på kommunen. Dessutom ska kommunerna delta i beredningen av bl.a. sammanslagningsavtalet enligt 8 §.

Enligt den andra meningen i förslaget till 1 mom. ska utredaren vid behov också göra upp ett separat förslag till en sådan ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna som avses i 37 §. Den ekonomiska uppgörelsen gäller fördelningen av kommunens egendom i situationer där en del av en kommun överförs till en annan kommun eller där en kommuns område delas mellan flera kommuner. Syftet med utredarens förslag är att uppmunt-

ra kommunerna att nå en överenskommelse om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen. Kommunerna kan komma överens om uppgörelsen antingen direkt i enlighet med utredarens förslag eller avvika från det på det sätt de önskar. Närmare bestämmelser om verkställande av ekonomisk uppgörelse ingår i 8 kap.

I 2 mom. sägs att om en ändring i kommunindelningen anses nödvändig i den särskilda kommunindelningsutredningen, ska kommunindelningsutredaren lägga fram ett förslag om ändring i kommunindelningen för fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Angående innehållet i utredarens förslag gäller i tillämpliga delar det som föreskrivs i förslagen till 6 och 12 § om flera kommuners gemensamma framställning. Av de nämnda paragraferna gäller den första sammanslagning av kommuner och den senare överföring av en del av en kommun till en annan kommun.

Enligt förslaget till 6 § 1 mom. i kommunernas framställning om ändring av kommunindelningen motiveras behovet av att ändra kommunindelningen och det ska utredas på vilket sätt de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 § föreligger. Enligt förslaget till 12 § 1 mom. ska det ovan nämnda också gälla en framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Till kommunernas sammanslagningsframställning ska också fogas kommunernas fullmäktiges överensstämmande beslut om kommunernas sammanslagningsframställning jämte anknytande dokument samt det sammanslagningsavtal som avses i 8 §. I utredarens förslag ska således också ingå utredarens förslag till sammanslagningsavtal för kommunerna. Däremot ska de beslut av kommunernas fullmäktige som nämns i 6 § 1 mom. naturligtvis inte kunna krävas ännu i detta skede. När kommunindelningsutredaren bereder sammanslagningsavtalet är han inte bunden till de kommuners ståndpunkter som berörs av ändringen, utan han kan självständigt föreslå t.ex. kompromisslösningar som avviker från dem.

Enligt förslaget till 6 § 2 mom. ska det av kommunernas sammanslagningsframställning eller de därtill anslutna handlingarna

framgå på vilket sätt kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem i enlighet med 7 § har getts möjlighet att påverka och bli hörda när framställningen beretts. I nämnda 7 § föreskrivs om möjligheter att delta och påverka enligt 4 kap. i kommunallagen och 41 § i förvaltningslagen, möjlighet för kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem att framställa anmärkningar om sammanslagningen av kommunerna samt att sammanslagningsframställningen bereds i samarbete med företrädare för personalen. Ovan nämnda åtgärder förutsätts också enligt förslaget till 12 § 3, 4 och 5 mom. när överföringen av en del av en kommun till en annan kommun bereds.

Enligt förslaget till 6 § 3 mom. och 12 § 2 mom. ska till framställningar som gäller delning av kommunens område och överföring av en del av en kommun till en annan kommun fogas utlåtanden av fastighetsregisterföraren och magistraten, där det område som ska överföras specificeras liksom invånarantalet och språkförhållandena i området. Kommunindelningsutredaren ska inhämta även dessa utlåtanden.

I 3 mom. föreskrivs om företräde för kommunernas gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen i förhållande till utredarens förslag. Om fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen skulle godkänna utredarens förslag, ska kommunerna göra en gemensam framställning om ändring av kommunindelningen som överensstämmer med det till ministeriet.

Enligt 4 mom. ska utredaren endast i de fall där en eller flera kommuner som berörs av ändringen motsätter sig hans förslag själv tillställa ministeriet sin utredning, om han anser att det trots detta finns förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. Till utredarens förslag ska fogas utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. I de fall där fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen har intagit en negativ ståndpunkt till kommunindelningsutredarens förslag om ändring i kommunindelningen, kan utredaren föreslå för ministeriet att en kommunal folkomröstning enligt 30 § i kommunallagen ska ordnas. Till denna del motsvarar bestämmelsen det som föreskrivs i

8 § 4 mom. i den gällande lagen. Utredarens förslag ska dock först behandlas i kommunernas fullmäktige och först därefter avgör utredaren om det enligt hans åsikt finns behov av att ordna en folkomröstning.

I 5 mom. sägs att om kommunindelningsutredaren föreslår att en folkomröstning ska ordnas, kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas i den kommun eller i de kommuner där fullmäktige intog en negativ ståndpunkt till utredarens förslag om ändring i kommunindelningen. Att ordna folkomröstning blir i första hand aktuellt i situationer som gäller sammanslagning av kommuner. Enligt förslaget till 18 § 2 mom. ska statsrådet kunna besluta om en sammanslagning av kommuner trots fullmäktiges motstånd, om kommunindelningsutredarens förslag enligt den nu aktuella paragrafen har fått majoritetens understöd i en folkomröstning som ordnats i den aktuella kommunen. Det ska inte vara nödvändigt med tanke på beslutsfattandet att ordna en separat folkomröstning i de kommuner där fullmäktige understöder förslaget.

Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska kunna fattas när förutsättningarna enligt 19 § 2 mom. föreligger, trots att fullmäktige i någon av de kommuner som berörs av ändringen motsätter sig det. Däremot ska ett beslut om sammanslagning av kommuner inte kunna fattas, om inte utredarens förslag får majoritetens understöd i en folkomröstning som ordnats i kommunen i fråga. Annars förfaller kommunsammanslagningens ärendet.

I 6 mom. föreskrivs att kostnaderna för verkställandet av utredningen och för kommunala folkomröstningar som ministeriet bestämmer om betalas av statens medel.

17 §. Kommunindelningsutredarens ställning. Kommunindelningsutredarna har i regel anställts av ministeriet i tjänsteförhållande för viss tid medan utredningen görs. Detta är emellertid inte nödvändigtvis alltid möjligt i framtiden. I den föreslagna lagen ingår flera bestämmelser som ökar behovet av kommunindelningsutredare, t.ex. möjligheten i 4 § 2 mom. att avvika från kravet på enhetligt område utgående från en särskild kommunindelningsutredning. Också det ökade antalet sammanslagningar mellan flera kommuner

påverkar behovet av kommunindelningsutredare. Behovet av kommunindelningsutredare kan även i övrigt variera stort beroende på antalet pågående ändringar i kommunindelningen. Det ministerium som sköter kommunindelningsärenden har inte nödvändigtvis alltid möjlighet att anställa så många kommunindelningsutredare i tjänsteförhållande som behövs vid varje enskild tidpunkt. För skötseln av uppgiften är det då ändamålsenligare att utredaren står i anställningsförhållande till någon annan organisation. Till kommunindelningsutredare förordnas dock alltid en viss person och inte t.ex. en organisation. När en utredare tillsätts ansvarar ministeriet för att den person som förordnas till uppdraget besitter tillräcklig sakkunskap och erfarenhet och för att han eller hon även i övrigt är lämplig för uppdraget. På grund av uppdragets natur är det väsentligt att personen i fråga åtnjuter förtroende bland de berörda kommunerna.

Kommunindelningsutredarens uppdrag kan anses vara av den karaktären att det är fråga om sådan utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen. Utredaren ansvarar för beredningen av ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen. I anslutning till detta ansvarar utredaren bl.a. för att kommuninvånarnas åsikter hörs i samband med att framställningen bereds på det sätt som förutsätts i lagstiftningen och att framställningen om ändring i kommunindelningen även i övrigt uppfyller de krav som ställs på den i lagstiftningen. Utredaren kan också lägga fram ett förslag om att en kommunal folkomröstning ska ordnas. Utredaren har lagbestämd rätt att erhålla uppgifter. I vissa fall förutsätter en ändring i kommunindelningen uttryckligen en utredares förslag, till vars innehåll även statsrådet är bundet i sitt beslutsfattande. Utredaren har således en rätt självständig ställning. Utredaren fattar dock inga slutliga beslut om en ändring i kommunindelningen, utan han har endast en beredande roll. Således är det inte fråga om en sådan i grundlagen avsedd offentlig uppgift som innebär betydande utövning av offentlig makt och som får ges endast myndigheter.

Tjänsteansvaret vid skötseln av uppdraget som kommunindelningsutredare gäller också utredare som är anställda hos en privat ar-

betsgivare och som inte annars omfattas av tjänsteansvar. Bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen (39/1889) kan bli tillämpliga, eftersom kommunindelningsutredare är sådana personer som utövar offentlig makt som avses i 40 kap. 11 § 5 punkten i strafflagen när de sköter uppgifter enligt kommunindelningslagen. På grund av det ovan nämnda ska på kommunindelningsutredaren tillämpas strafflagens bestämmelser om bl.a. tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning samt brott mot tjänsteplikt.

Enligt 1 mom. kan kommunindelningsutredaren, på samma sätt som nu, anställas i tjänsteförhållande. På utredaren tillämpas då direkt alla tjänstemannarättsliga bestämmelser. Till kommunindelningsutredare kan dock i fortsättningen utses även en person som inte anställs i tjänsteförhållande. Enligt 1 mom. ska också i detta fall bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentligt samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar tillämpas på utredaren när han eller hon sköter uppgifter enligt kommunindelningslagen.

I 2 mom. föreskrivs det om kommunindelningsutredarens rätt att få de uppgifter som behövs för att utföra uppdraget. Bestämmelsen motsvarar i sak 8 § 5 mom. i den gällande lagen. Bestämmelsen gäller såväl kommunindelningsutredare i tjänsteförhållande som kommunindelningsutredare i andra anställningsförhållanden. Det föreslås dock att den preciseras på grund av de ändringar som inträffat i lagstiftningen om utlämnande av uppgifter efter det att kommunindelningslagen stiftades. I momentet föreskrivs noggrannare än i den gällande lagen särskilt om vilka sekretessbelagda uppgifter utredaren har rätt att få. Rätten att få upplysningar ska gälla sådana sekretessbelagda uppgifter om kommunernas och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt ordnande av servicen som utredaren behöver för att fullgöra sin uppgift. Sådana kan vara t.ex. handlingar som innehåller uppgifter om kommunens eller kommunkoncernens affärshemligheter enligt 24 § 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *of-*

fentlighetslagen). Däremot ska uppgifter på individnivå, t.ex. uppgifter om en enskild servicemottagare, inte betraktas som nödvändig för utredarens uppgift. För att fullgöra sin uppgift kan utredaren behöva uppgifter också om ärenden och handlingar i beredningsfasen samt t.ex. ur protokoll som har upprättats endast för myndighetens interna arbete. Dessa handlingar ska i allmänhet inte ovillkorligen hemlighållas enligt offentlighetslagen, utan myndigheten kan själv pröva om uppgifter utlämnas ur dem.

Kommunindelningsutredaren ska med stöd av 1 mom. beröras av den tystnadsplikt och det förbud mot nyttjande som föreskrivs i 23 § i offentlighetslagen. Således får utredaren inte röja en handlingss sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller någon annan omständighet som han har fått kännedom om i samband med sin verksamhet och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. Utredaren får inte heller använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan.

Enligt 8 § 6 mom. i den gällande kommunindelningsslagen bestäms grunderna för utredarens arvode av ministeriet. I 3 mom. i den föreslagna paragrafen ingår en i sak nästan motsvarande bestämmelse, enligt vilken grunderna för den ersättning som betalas för en utredning bestäms av ministeriet. Utredaren kan stå i tjänsteförhållande till ministeriet, varvid den ersättning som kommer i fråga i första hand är den lön och olika kostnadsersättningar som betalas till utredaren. Om utredaren står i anställningsförhållande någon annanstans när uppdraget utförs ska ersättningen kunna betalas till hans arbetsgivare t.ex. på grundval av den arbetstid som utredningsuppgiften kräver och andra kostnader som uppstår när uppdraget utförs.

5 kap.

Beslut om ändring i kommunindelningen

18 §. Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås. I paragrafen föreskrivs om när statsrådet kan fatta beslut om sammanslagning av kommuner. Bestämmelser med i sak närmast motsvarande innehåll ingår i 4 § i den gällande lagen, vilken gäller särskilda förutsättningar för ändring i kommunindelningen vid bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner.

Enligt 1 mom. ska statsrådet kunna besluta om en sammanslagning av kommuner, om de kommuner som berörs av ändringen tillsammans har gjort en framställning om detta. Statsrådet ska kunna förkasta kommunernas gemensamma framställning endast om ändringen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Paragrafens 1 mom. innebär att när det är fråga om en sammanslagning av kommuner spelar fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen, om de är för sammanslagningen, en i det närmaste avgörande roll. En ändring som föreslås av fullmäktige gemensamt ska göras, om inte statsrådet konstaterar att den strider mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §. Då ska statsrådet visa till vilka delar och på vilken grund det anser att målen i lagen inte uppnås eller förutsättningarna i den inte föreligger.

Enligt 2 mom. ska statsrådet kunna besluta om en sammanslagning av kommuner trots fullmäktiges motstånd i den kommun eller de kommuner som berörs av ändringen, om kommunindelningsutredarens förslag enligt 16 § har fått majoritetens understöd i en kommunal folkomröstning i de kommuner där fullmäktige har motsatt sig en sammanslagning. Bestämmelsen motsvarar till denna del det som föreskrivs i 4 § 2 mom. i den gällande lagen. Till skillnad från den gällande lagen ska ett beslut som gäller sammanslagning av kommuner däremot inte längre kunna basera sig på en enskild kommuns framställning, utan det ska förutsätta beredning i samtliga kommuner som berörs av ändringen

och kommunernas gemensamma framställning.

Förslaget till 2 mom. tillsammans med bestämmelserna om särskild kommunindelningsutredning i 4 kap. erbjuder kommuninvånarna påverkningsmöjligheter och statsrådet spelrum i en situation där fullmäktige eller något av dem i de kommuner som berörs av ändringen motsätter sig den medan en betydande del av kommuninvånarna understöder en kommunsammanslagning. I en sådan situation ska ministeriet i enlighet med 15 § kunna bestämma att en särskild kommunindelningsutredning verkställs på ministeriets eget initiativ eller på framställning av invånare i kommunen som vill att kommunerna gå samman och som företräder minst 20 % av den röstberättigade befolkningen. Om den kommunindelningsutredare som förordnats till uppdraget föreslår att en kommunal folkomröstning ska ordnas om utredarens förslag till kommunsammanslagning, ska ministeriet i enlighet med 16 § 2 mom. enligt egen prövning kunna bestämma att en sådan ska ordnas. Statsrådet ska kunna besluta att kommunerna ska gå samman, om kommunindelningsutredarens förslag i omröstningen får majoritetens förslag i den eller de kommuner vars fullmäktige intog en negativ ståndpunkt till kommunindelningsutredarens förslag. Motsvarande bestämmelser i den gällande lagen har inte tillämpats en enda gång i praktiken.

19 §. Förutsättningar för beslutsfattande när en del av en kommun överförs till en annan kommun. I paragrafen föreskrivs om när statsrådet eller ministeriet kan fatta beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun. Bestämmelser med i sak närmast motsvarande innehåll ingår i 5 § i den gällande lagen, vilken gäller särskilda förutsättningar vid minskning och utvidgning av kommunens område.

Enligt 1 mom. kan beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun fattas, om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen.

Kommunernas fullmäktiges ståndpunkter till ändringen kan framgå för det första av att det är fråga om kommunernas gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen. Av en enskild kommuns framställ-

ning ska enligt 13 § 2 mom, framgå hur saken har beretts tillsammans med de andra kommuner som berörs av ändringen och till framställningen ska också fogas utlåtande om saken av de andra kommunernas fullmäktige. Om en framställning som en kommunmedlem gjort ska i enlighet med 11 § 2 mom. inhämtas utlåtande av fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen.

Förutom fullmäktiges positiva ståndpunkter ska naturligtvis också förutsättningarna i 4 § för en ändring i kommunindelningen föreligga för att ett beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska kunna fattas.

I 2 mom. föreskrivs om när beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska kunna fattas, trots att fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen motsätter sig den.

Beslut om en sådan ändring kan för det första fattas i enlighet med 1 punkten om ändringen är ringa för en kommun som motsätter sig ändringen med beaktande av ändringens konsekvenser för kommunens invånarantal, landareal, kommunala service, ekonomi, näringsverksamhet, samhällsstrukturens utveckling eller andra omständigheter som kan jämföras med dessa. I sak motsvarar bestämmelsen i första hand det som föreskrivs i 5 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen. Den gällande lagens begränsningar som gäller kommunens invånarantal (5 %) eller areal (10 %) föreslås ändå bli slojade. Dessa procentgränser har visat sig vara rätt slumpmässiga när de har tillämpats i praktiska situationer. Med schematiska procentgränser som gäller invånarantalet eller markarealen uppnår man inte heller i alla situationer den betydelse som överföringen av en del av en kommun kan ha särskilt för den kommun som överlåter sitt område. Å andra sidan har det också ansetts onödigt med avseende på bestämmelsens betydelse att sätta upp procentgränser i förhållande till den kommun som tar emot området.

I enlighet med den föreslagna bestämmelsen ska en ändring kunna betraktas som ringa för en kommun i första hand i motsvarande situationer som enligt den gällande lagen. Förutom invånarantalet eller landarealen i det område som överförs kan vid bedömningen

beaktas den kommunala servicen, ekonomin, näringsverksamheten, samhällsstrukturens utveckling eller andra omständigheter som kan jämföras med dessa, t.ex. särskilda faktorer som hänför sig till området såsom naturvärden eller områdets ekonomiska betydelse för turismen.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun kunna fattas oberoende av fullmäktiges motstånd också om den utveckling av området som avses i 4 § 3 mom. förutsätter en ändring och ändringen inte avsevärt försämrar funktionsförmågan hos någon kommun som motsätter sig ändringen och kommunens förutsättningar att ansvarar för ordnandet eller finansieringen av servicen.

Förslaget till 2 punkten motsvarar i sak närmast det som föreskrivs i 5 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt den gällande lagen kan en ändring som överskrider ovan nämnda procentgränser verkställas i strid med fullmäktiges vilja, om de allmänna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen är särskilt vägande. Bestämmelsen har visat sig vara så mångtydig att det på grundval av den i praktiken är svårt att i enskilda fall bedöma om förutsättningar för en ändring i kommunindelningen föreligger. Av denna anledning föreslås att bestämmelsen görs klarare så att de bedömningskriterier som är avsedda att iaktas i statsrådets beslutsfattande i dessa situationer nämns särskilt i lagen.

Beslut om att en del av en kommun ska överföras i strid med fullmäktiges vilja i en kommun som berörs av ändringen ska för det första förutsätta att utvecklingen den aktuella kommundelen eller kommunen eller ett område som består av flera kommuner förutsätter ändringen. Då blir det aktuellt att bedöma om man genom ändringen uppnår i första hand motsvarande ändringar som nämns i 4 § 1 mom., som gäller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. De är omständigheter som hänför sig till kommunernas funktionsförmåga, servicen och levnadsförhållandena för invånarna, verksamhetsmöjligheterna för näringarna samt samhällsstrukturens funktionsduglighet. I vissa situationer kan det också vara av betydelse vid bedömningen vilka inverkningsändringen har på bildandet av en områdesmässigt enhet-

lig och funktionell helhet enligt 4 § 2 mom. eller den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket enligt 4 § 4 mom.

Förutom de ovan nämnda positiva verkningarna av ändringen förutsätts de eventuella negativa verkningarna av att en del av en kommun överförs inte blir alltför stora för de kommuner som berörs av ändringen. Beslut om att en del av en kommun ska överföras ska kunna fattas, om ändringen inte avsevärt bedöms försämma någon berörd kommuns funktionsförmåga och förutsättningar att ansvara för ordnandet eller finansieringen av servicen. Vid bedömningen ska då beaktas att överföringen av redan en något större del av en kommun till en annan kommun i allmänhet har en i någon mån negativ inverkan på t.ex. ekonomin i den kommun som överläter en del av sitt område eller i vissa fall även på den mottagande kommunens ekonomi.

20 §. Hur en ändring i kommunindelningen inverkar på andra regionindelningar. I paragrafen sägs att innan beslut fattas om en ändring i kommunindelningen ska ministeriet utreda hur ändringen inverkar på statens region- och lokalförvaltning och den områdesindelning som iaktas inom Europeiska unionens verksamhet.

I enlighet med 10 § i den gällande lagen ska länsstyrelsen till ministeriet avge ett utlåtande om hur ändringen skulle komma att inverka på statens regional- och lokalförvaltning och på den områdesindelning som iaktas inom Europeiska unionens verksamhet. Dessa ändringar kan dock i praktiken enkelt utredas även av ministeriet utan särskilt utlåtande av regionförvaltningsmyndigheten.

21 §. Behörighetsfördelningen mellan statsrådet och ministeriet. I paragrafen föreskrivs om behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och finansministeriet, som handlägger kommunärenden, på ett sätt som i huvudsak motsvarar 11 § i den gällande lagen.

Enligt 1 mom. ska beslutanderätten i princip tillkomma statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt 2 mom. ska ministeriet dock kunna besluta att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun om inte fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen

motsätter sig detta. Ministeriet ska likaså kunna förkasta en framställning som gäller en ändring av det nämnda slaget, om fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen har motsatt sig ändringen. Om det samtidigt blir aktuellt att besluta om en kommunsammanslagning och en överföring av en del av en kommun till en annan kommun vilka delvis eller helt gäller samma kommuner, fattas besluten genom ett och samma beslut vid statsrådets allmänna sammanträde. Detta är nödvändigt för att det klart ska framgå hur kommunindelningen på området kommer att se ut. Också motiveringarna kan vara bundna till varandra och överföringen av en del av en kommun till en annan kommun kan vara en förutsättning för att kommunsammanslagningen ska genomföras.

Enligt 3 mom. ska ministeriet genast kunna förkasta en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om det anser att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. I övrigt bestämmer ministeriet om den förberedande behandlingen av framställningen i enlighet med 14 §.

Enligt 6 § 4 mom. i den gällande lagen kan ministeriet genast förkasta en framställning om ändring i kommunindelningen, om det är uppenbart att den inte kan godkännas. Enligt motiveringen till bestämmelsen gäller det i första hand situationer där man av framställningen direkt kan se att den inte kan bli godkänd. Grunden för ett sådant förkastande skulle kunna vara att framställningen inte uppfyller kraven på framställningar som kan anhängiggöras, att framställningen motsvarar en framställning som samma förslagsställare nyligen har gjort men som förkastats eller att syftet med framställningen är att återgå till en tidigare kommunindelning som nyligen ändrats. Möjligheten att förkasta en framställning utan desto mera omfattande beredning har använts även i situationer där det är klart att förslaget inte skulle godkännas enligt ministeriets förvaltningspraxis. Också i rättspraxis (HFD 28.10.2008/2723) har man anammats en tolkning enligt vilken innehållet i 6 § 4 mom. i någon mån har utvidgats jämfört med vad som konstateras i ovan nämnda motivering till bestämmelsen.

Det föreslås att ministeriets prövningsrätt när det gäller att förkasta en framställning utvidgas. Ministeriet ska i enlighet med förslaget till 11 § 2 mom., som gäller inledande, och 13 § 2 mom., som gäller framställningens innehåll, alltid ha tillgång till de berörda kommunernas fullmäktiges utlåtanden om framställningen om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun. Förutom att det av framställningen av ovan nämnda skäl som nämns i motiveringen till den gällande lagen direkt ska kunna ses att den inte kan godkännas, ska ministeriet i sina bedömningar också kunna stödja sig på de aktuella utlåtandena av kommunernas fullmäktige. Ministeriet ska utgående från all denna tillgängliga information och rådande förvaltningspraxis kunna bedöma om det finns tillräckliga förutsättningar för den föreslagna överföringen av en del av en kommun till en annan kommun. Om de inte föreligger ens i princip, ska det inte vara nödvändigt att låta framställningen genomgå det administrativt tunga och tidskrävande remissförfarande som avses i 14 §.

22 §. Beslut om ändring i kommunindelningen. I paragrafen föreskrivs om när beslut om ändring i kommunindelningen ska fattas, när det ska sättas i kraft och när det ska offentliggöras. Paragrafens innehåll motsvarar 12 § i den gällande lagen.

Enligt 1 mom. ska beslut om ändring i kommunindelningen fattas före juli månads utgång året före det år då ändringen träder i kraft. En ändring i kommunindelningen ska bestämmas att träda i kraft vid ingången av ett kalenderår.

I 2 mom. föreskrivs om publicering och delgivning av beslut. Beslut om ändring i kommunindelningen ska publiceras i författningssamlingen och sändas för kungörelse i den kommun som berörs av ändringen på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Beslut om godkännande eller förkastande av en framställning om ändring i kommunindelningen som gjorts av en kommunmedlem ska delges den som gjort framställningen särskilt.

6 kap. **Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun**

23 §. *Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val.* Paragrafen gör det möjligt att tillämpa vallagen (714/1998) på ett sätt som avviker från det sedvanliga i situationer där kommunindelningen ändras på de sätt som avses i paragrafen. Paragrafen motsvarar delvis 23 § i den gällande lagen. Det föreslås ändå att bestämmelserna förtydligas så att det görs klar skillnad mellan å ena sidan situationer där det är fråga om sammanslagning av kommuner och å andra sidan situationer där en del av en kommun överförs till en annan kommun. Tillvägagångssätten är något olika i dessa situationer. 1 mom. ska gälla kommunalval, medan 2–4 mom. gäller alla allmänna val.

1 mom. motsvarar den gällande lagen. Om ordinarie kommunalval förrättas året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft, ska valet förrättas med iakttagande av den nya kommunindelningen.

Ändringar i kommunindelningen träder med stöd av 22 § 1 mom. alltid i kraft vid ingången av ett kalenderår. Med stöd av nämnda moment ska beslut om ändringar fattas före juni månads utgång föregående år. Besluten är alltså kända när kommunalval förrättas den fjärde söndagen i oktober. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 mom. ska valet i sådana fall förrättas med iakttagande av den nya kommunindelningen.

2 mom. gäller alla situationer i anslutning till kommunsammanslagningar. Till skillnad från den gällande lagen ska det således tillämpas förutom i situationer där en ny kommun bildas även när kommuner går samman med en redan existerande kommun eller en kommuns område delas upp. Då vore det ändamålsenligt att ge kommunernas sammanslagningsstyrelse i uppdrag att sköta åtaganden i anslutning till förrättandet av val, eftersom en sådan enligt den föreslagna lagen väljs i varje ny kommun som uppstår som resultat av en kommunsammanslagning. I samtliga dessa fall finns sammanslagningsstyrelsen i ett tillräckligt tidigt skede, eftersom den enligt förslaget till 10 § kan väljas genast när kommunernas fullmäktige fattat

beslut om en framställning som avser sammanslagning av kommunerna.

Sammanslagningsstyrelsen beslutar om indelningen i röstningsområden, tillsätter centralvalnämnden, valnämnderna och valbestyrrelserna samt sköter även i övrigt de uppgifter som ankommer på fullmäktige vid val. När sammanslagningsstyrelsen anser att det är ändamålsenligt, t.ex. när en kommun går samman med en redan existerande kommun eller när en kommun delas upp mellan två eller flera kommuner, kan den tillämpa principerna i 3 och 4 mom. i denna paragraf.

I 3 och 4 mom. föreskrivs om valmyndigheterna, när det är fråga om överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Eftersom valet ska förrättas i överensstämmelse med den nya kommunindelningen, ska den nya kommunindelningen beaktas också i de områdesmässiga strukturerna inom den organisation som förrättar valet.

Den kommunala valnämnden består enligt 13 § i vallagen av ordförande, vice ordförande och tre andra medlemmar samt ett nödvändigt antal ersättare, dock minst fem. Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska fullmäktige i den kommun till vilken en del av en annan kommun överförs till den kommunala centralvalnämnden förutom de medlemmar som enligt vallagen hör till nämnden välja en eller flera medlemmar och ersättare från det område som ska överföras, om förhållandet mellan detta områdes invånarantal och kommunens invånarantal förutsätter det. Överföringar av en del av en kommun till en annan kommun gäller i merparten av fallen mycket små områden. Oftast är också invånarantalet i det område som överförs så litet jämfört med den mottagande kommunens invånarantal att bestämmelsen inte förutsätter att en enda medlem väljs därifrån till den kommunala centralvalnämnden.

Att en del av en kommun överförs kan också innebära att det bildas ett helt nytt röstningsområde som består av det område som överförs. Enligt 4 mom. ska det då även till valnämnden för röstningsområdet väljas extra medlemmar och ersättare så som bestäms i 3 mom. i förhållande till invånarantalet i kommunen och i området i fråga. Valnämnderna tillsätts enligt vallagen av kommunsty-

relsen, som väljer nödvändigt antal extra medlemmar till valnämnden.

24 §. Bildande av fullmäktige mitt under valperioden. Enligt 1 mom. ska när en sammanslagning av kommuner träder i kraft mitt under en kommunal valperiod nya kommunalval förrättas i de kommuner som berörs av ändringen året före ikraftträdandet. I sammanslagningsavtalet kan kommunerna komma överens om att val förrättas tidigare än vid den tidpunkt som föreskrivs i 144 § i vallagen, dock inte före statsrådets beslut om sammanslagning av kommunerna. Vid valet iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms om ordinarie kommunalval. Fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till den kommunala valperiodens slut.

Momentet motsvarar delvis 25 § 1 mom. i den gällande lagen. Det föreslås dock att det ska tillämpas direkt med stöd av lag vid alla sådana kommunsammanslagningar som träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Det föreslås att ministeriets befogenhet att bestämma att val ska förrättas slopas i fråga om alla sådana ändringar i kommunindelningen där det är fråga om något annat än om bildande av en ny kommun. På motsvarande sätt tillämpas också 2 mom., som gäller sammanslagning av fullmäktige, direkt med stöd av lagen vid alla ändringar som gäller sammanslagning av kommuner.

I momentet föreslås också en helt ny möjlighet för kommuner som går samman att komma överens om att förrätta kommunalval tidigare än vid den tidpunkt som föreskrivs i vallagen. Enligt 144 § i vallagen är valdagen vid kommunalval den fjärde söndagen i oktober. I sammanslagningsavtalet ska kommunerna kunna komma överens om att val förrättas tidigare, dock tidigast när statsrådet har fattat sammanslagningsbeslutet. Kommunerna ska meddela justitieministeriet den tidpunkt de kommit överens utan dröjsmål efter statsrådets beslut.

Kommunerna ska dock vara medvetna om de tidtabellsgränser som gäller om valet tidigareläggs. Exempelvis enligt 8 § 2 mom. i vallagen ska kommunfullmäktige besluta om indelningen i röstningsområden senast före utgången av april, för att det ska träda i kraft den 15 oktober, dvs. före kommunalvalet. Om beslutet om ändring i kommunindelning-

en har fattats efter beslutet om röstningsområden, ska kommunen enligt 8 § 3 mom. i vallagen utan dröjsmål se över indelningen i röstningsområden. Befolkningsregistercentralen behöver tid för att upprätta rösträtsregistret så att man för varje område som berörs av ändringen i kommunindelningen kan undersöka fastighetsvis vilka röstberättigade som berörs av ändringen.

Statsrådets beslut om en kommunsammanslagning ska fattas senast i juni året före det år då ändringen träder i kraft. Till följd av ovan nämnda bestämmelser i vallagen tar valförberedelserna ungefär två månader från och med detta. Om statsrådets beslut fattas i juni, kommer valförberedelserna bl.a. till följd av semestrarna sannolikt i gång först i augusti. Då kan valdagen i praktiken tidigareläggas så att den infaller högst i slutet av september eller början av oktober.

De tidsfrister i anslutning till valförberedelserna som föreskrivs i vallagen räknas från den valdag som kommunerna bestämt. Exempelvis enligt 33 § i vallagen ska den kommunala centralvalnämnden sammanträda i god tid, senast den 48 dagen före valdagen och därefter, om det finns ärenden att behandla, den 40, 34, 32 och 31 dagen före valdagen, valdagen, dagen efter valdagen och den tredje dagen efter valdagen samt vid någon annan tid, om behandlingen av ärendena kräver det. Dessutom räknas tidpunkterna enligt valdagen bl.a. vid flera förberedande uppgifter i anslutning till kandidatuppställningen och rösträtsregistret.

2 mom. motsvarar det som föreskrivs i första meningen i 25 § 3 mom. i den gällande lagen. De kommuner som går samman kan utan hinder av 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

I 3 mom. föreskrivs om så kallat delvis gemensamt fullmäktige. Bestämmelsen motsvarar 25 § 3 mom. i kommunindelningslagen, som ändrades i början av 2009. De kommuner som går samman kan i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige delvis sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens

slut. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter.

Det föreslås att bestämmelsen preciseras så att förutom de fullmäktigeledamöter som ingår i den nya kommunens fullmäktige ska även ersättarna bestämmas i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen. Ersättarna ska dock alltid väljas från samma grupp som var företräd i valet som den ordinarie fullmäktigeledamoten. I praktiken blir sålunda ersättare i huvudsak de tidigare fullmäktigeledamöter som stannat utanför det delvis gemensamma fullmäktige.

25 §. Antalet fullmäktigeledamöter. Den grundläggande bestämmelsen om antalet fullmäktigeledamöter finns i 10 § i kommunallagen. Enligt bestämmelsen väljs ledamöterna i fullmäktige enligt antalet invånare i kommunen och invånarantalet bestäms enligt de uppgifter som vid utgången av den 31 maj valåret finns i befolkningsdatasystemet.

När kommuner går samman kan det vara nödvändigt att välja ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som bestäms enligt kommunallagen. Enligt 24 § i den gällande kommunindelningslagen kan ministeriet på kommunernas gemensamma framställning besluta att ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i 10 § i kommunallagen ska väljas. Ministeriet har i praktiken alltid bestämt om saken i överensstämmelse med kommunernas framställning. Kommunernas framställning har utan undantag gällt ett antal fullmäktigeledamöter som är en klass större än fullmäktiges storlek enligt 10 § i kommunallagen. Ministeriets nuvarande befogenhet att bestämma om saken kan inte betraktas som speciellt motiverad. Det föreslås också att bestämmelsen ändras så att de kommuner som går samman i sammanslagningsavtalet kan komma överens om att den nya kommunen ska ha en fullmäktigesamling som är större än normalt. Kommunerna ska meddela justitieministeriet, som fungerar som valmyndighet, antalet fullmäktigeledamöter. En-

ligt den gällande lagen har finansministeriet, som beslutat om antalet fullmäktigeledamöter, meddelat justitieministeriet antalet.

Ministeriets förordnande kan för närvarande gälla den första och andra valperioden efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. En kommun kan alltså ha en fullmäktigeförsamling som är större än normalt så länge som åtta år. Denna tid är betydligt längre än mandattiden för t.ex. det gemensamma fullmäktige och delvis gemensamma fullmäktige som avses i 24 § 2 och 3 mom., vilken i praktiken kan vara från ett till tre år, eller giltighetstiden för kommunernas sammanslagningsavtal, som enligt 9 § 1 mom, kan vara tre år från det att sammanslagningen trätt i kraft. Det föreslås också att bestämmelsen ändras så att man kan komma överens om att ha ett större fullmäktige än normalt endast till utgången av den första hela kommunala valperioden efter det att kommunsammanslagningen trätt i kraft. Då vore det i praktiken fråga om en tidsperiod som pågår från fyra till sju år.

Det ska också vara möjligt att ha ett jämnt antal fullmäktigeledamöter under övergångstiden till utgången av den första hela kommunala valperioden.

26 §. Förberedande åtgärder. I paragrafen föreskrivs på motsvarande sätt som i 26 § i den gällande lagen om myndigheternas ansvar för det val som ska förrättas till följd av en ändring i kommunindelningen. I första hand är det för registerförvaltningsmyndigheterna fråga om uppgifter i anslutning till upprättande av rösträtsregistret och för de kommunala valmyndigheterna andra uppgifter i anslutning till det praktiska ordnandet av val. Bestämmelsen förpliktar också myndigheterna i fråga att ge varandra handräckning i anslutning till förrättandet av val. Bestämmelsen om handräckning är fortfarande nödvändig, eftersom det enligt 10 § 2 mom. i förvaltningslagen, som gäller samarbete mellan myndigheterna, föreskrivs särskilt om handräckning mellan myndigheterna.

27 §. Inledande av fullmäktiges verksamhet. Det föreslås att bestämmelserna om mandattiden för den nya kommunens fullmäktige preciseras så att det klarare än nu framgår att de beslut om den nya kommunens som behövs för att genomföra ändring-

en i kommunindelningen kan fattas redan innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

1 mom. motsvarar delvis det som föreskrivs i 25 § 2 mom. och 30 § 1 mom. i den gällande lagen. När den nya kommunens fullmäktige bildas genom att nytt val förrättas, inleder fullmäktige sin verksamhet alltid genast efter det att valresultatet fastställts. Enligt den gällande lagen har man i utvidgade kommuner kunnat välja om det nya fullmäktige inleder sin verksamhet genast efter valet eller först sedan ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Detta har föranlett oklarhet om bl.a. vilka saker den utvidgade kommunens gamla fullmäktige kan besluta om under den övergångstid som pågår från valet tills ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

När kommunerna har valt att bilda fullmäktige i enlighet med 24 § 2 eller 3 mom. enligt alternativet med gemensamt fullmäktige eller delvis gemensamt fullmäktige, blir den nya fullmäktigeförsamlingen behörig genast efter statsrådets beslut.

2 mom. motsvarar det som föreskrivs i 30 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt det utfärdar den till åldern äldsta ordinarie ledamoten möteskallelse till det första fullmäktigesammanträdet och för ordet vid det till dess ordförande och vice ordförande för fullmäktige har valts.

3 mom. motsvarar det som föreskrivs i 30 § 4 mom. i den gällande lagen. Enligt paragrafen ska fullmäktige ha rätt att meddela temporära bestämmelser i ärenden som kräver beslut av statliga myndigheter för att träda i kraft. Bestämmelsen gäller i första hand underställningsförfarandet, som numera i huvudsak har slopats. Bestämmelsens tillämpningsområde är således snävt. Bestämmelserna ska vara i kraft till dess en permanent bestämmelse har utfärdats.

28 §. *Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning.* Paragrafen motsvarar delvis det som föreskrivs i 27 § och 30 § 3 mom. i den gällande lagen. Där bestäms om när uppdragen för förtroendevalda i kommuner som går samman upphör och när mandattiden för förtroendevalda och tjänsteinnehavare i den nya kommunen börjar.

Enligt *1 mom.* upphör mandattiderna för de förtroendevalda i de kommuner som går samman när ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Om ändringen i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod, ska till förtroendeuppdragen i den nya kommun utses förtroendevalda som företräder den nya kommunen för den återstående mandattiden. Fullmäktige i den nya kommunen kan, om det så vill, till uppdragen också välja samma eller delvis samma förtroendevalda som skötte uppdragen tidigare i de sammanslagna kommunerna. Detta kunde vara ändamålsenligt t.ex. i fråga om förtroendevalda som kommunen utser till statliga organ eller i en situation då en kommun med mycket mindre invånarantal ansluts till en annan redan existerande kommun.

2 mom. föreskrivs när mandattiden för kommunstyrelsen i den nya kommunen börjar. Enligt momentet börjar de som valts in i kommunstyrelsen sköta sina uppdrag genast när den nya fullmäktigeförsamlingen har valt styrelsen. I förslaget till 27 § bestäms om fullmäktiges mandattid. Utgångspunkten är att kommunstyrelsen ska väljas genast när det nya fullmäktiges mandattid börjat.

Den sammanslagningsstyrelse som avses i 10 § ska arbeta till dess det nya fullmäktige inleder sin verksamhet och väljer kommunstyrelse för den nya kommunen. I vissa situationer där kommunindelningen ändras kan dock befogenheterna för det nya kommunfullmäktige börja t.ex. flera år innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Så är fallet särskilt när statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen fattas i ett mycket tidigt skede och för det andra när den nya kommunens fullmäktige bildas genom att fullmäktigeförsamlingarna i de kommuner som går samman helt eller delvis slås samman. Då kan det vara ändamålsenligt att det nya fullmäktige beslutar att sammanslagningsstyrelsen fortsätter som dess beredande organ och att den nya kommunens kommunstyrelse tillsätts först när ikraftträdandet av ändringen i kommunindelningen närmar sig.

Enligt *3 mom.* kan den nya kommunens fullmäktige på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen besluta i vilket skede den

nya kommunens andra förtroendevalda och tjänsteinnehavare inleder sin verksamhet.

Om avsikten är att välja en borgmästare för den nya kommunen, tillämpas denna bestämmelse även på borgmästaren.

I 4 mom. föreskrivs att den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer granskar utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i 9 kap. i kommunallagen. Granskningen ska gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen. Det är nödvändigt att föreskrivs om detta därför att mandattiden för revisionsnämnden och revisorerna, som ansvarar för granskning av förvaltningen och ekonomin, avviker från mandattiden för övriga kommunala organ. Enligt 71 och 72 § i kommunallagen tillsätter fullmäktige en revisionsnämnd och revisorer för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. Kommunallagens bestämmelser har tolkats så att även mandattiden för revisionsnämnden i en kommun som upplöses fortsätter även efter det att kommunen har upphört att existera i fråga om granskningen av det sista verksamhetsåret. Avtalet om revision i kommuner som upplöses överförs med stöd 36 § i den föreslagna kommunindelningenslagen på den nya kommunen. Revisorerna sköter i enlighet med vad som överenskommits granskningen av förvaltningen, bokföringen och bokslutet och gör upp revisionsberättelse för det sista kalenderåret i fråga om de kommuner som upplöses.

Revisionsnämnderna i de kommuner som upplöses slutför sitt bedömningsarbete för den egna kommunens del. Mandattiden för revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses fortgår tills granskningen av de år som motsvarar deras mandattid är slutförd. De revisionsberättelser som de berett för de kommuner som upplöses och beviljandet av ansvarsfrihet ska dock hänskjutas till den nya kommunens fullmäktige. Revisionsnämnderna i de kommuner som upplöses bereder sina förslag för den nya kommunens fullmäktige i samarbete med den

nya kommunens revisionsnämnd. Förslaget om att bokslutet ska godkännas och de redovisningsskyldiga beviljas ansvarsfrihet läggs dock formellt fram av den nya kommunens revisionsnämnd för den nya kommunens fullmäktige, trots att de gamla revisionsnämnderna i de kommuner som går samman innehållsmässigt bereder ärendena, var och en för den egna kommunens del. Utgångspunkten är att förslaget föreläggs den nya kommunens fullmäktige med det innehåll som revisionsnämnden i respektive kommun som upplöses har godkänt det.

29 §. Personalens ställning. I denna paragraf föreskrivs på motsvarande sätt som i 13 § 2 och 3 mom. i den gällande kommunindelningenslagen om personalens ställning i situationer där kommunindelningen ändras. Bestämmelser med motsvarande innehåll ingår också i den ramlag som gäller kommun- och servicestrukturen. Bestämmelser som i sak motsvarar 13 § 1 mom. i den gällande lagen om samarbete med företrädare för kommunernas personal ingår i de paragrafer som gäller beredning av framställningen om en ändring i kommunindelningen (7 § 3 mom. och 12 § 5 mom.) samt sammanlagningsavtal (8 § 4 mom.).

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska sådana ändringar i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Avsikten är att momentet ska gälla alla situationer där kommunindelningen ändras under lagens giltighetstid. Däremot ska bestämmelserna i 2 mom. om personalens fem år långa uppsägningskydd tillämpas endast temporärt vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008—2013. Bestämmelserna ska på nuvarande sätt gälla både situationer där kommuner går samman och där en del av en kommun överförs till en annan kommun. Momentets ordalydelse har ändrats i överensstämmelse med de begrepp som används i den föreslagna lagen.

30 §. Kommundirektör. I paragrafen föreskrivs om ställningen för kommundirektörerna i kommuner som går samman. Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, förflyttas han eller hon till en för honom eller henne lämplig tjänst eller ett för honom

eller henne lämpligt arbetsavtalsförhållande i den nya kommunen. Angående kommundirektörens ställning och rättigheter gäller i övrigt vad som bestäms i 29 §. Paragrafen motsvarar i sak det som föreskrivs i 14 § i den gällande kommunindelningslagen, men det föreslås att ordalydelsen ändras så att den motsvarar de begrepp som används i den ändrade lagen. Paragrafen gäller den nya kommun som uppstått som resultat av kommunsammanslagningen oberoende av på vilket sätt som avses i 3 § 2 mom. kommunerna har gått samman.

7 kap. Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall

31 §. *Behörigheten hos myndigheter i kommuner som går samman.* Paragrafen motsvarar delvis det som föreskrivs i 33 § i den gällande lagen. Enligt den föreslagna paragrafen får myndigheterna i de kommuner som går samman efter statsrådets beslut om sammanslagning av kommunerna inte besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte. Myndigheterna i de kommuner som går samman får besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen, om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets brådskande natur. Bestämmelsen begränsar behörigheten hos myndigheterna i kommuner som får samman i sådana principiella, nya eller vittomfattande ärenden, där beslutsfattandet ska anses ankomma på den nya kommunen. Som sådana kan betraktas t.ex. beslut som har långvariga verkningar för den nya kommunens ekonomi. Myndigheterna i kommuner som går samman ska emellertid också kunna fatta sådana beslut som inverkar på den nya kommunens budget men som inte strider mot sammanslagningsavtalet. Myndigheterna i kommuner som går samman ska naturligtvis fortfarande kunna fatta också nödvändiga beslut av verkställande natur och även i övrigt sköta uppgifter i anslutning till kommunens förvaltning i princip på samma sätt som tidigare fram till kommunsammanslagningen.

Syftet med bestämmelsen ska vara att tillsammans med 8 §, som gäller sammanslagningsstyrelsen, bl.a. hejda beslut som ökar utgifterna i kommuner som går samman innan kommunsammanslagningen träder i kraft. I enlighet med förslaget till 8 § ska de kommuner som går samman i sammanslagningsavtalet komma överens om bl.a. hur den nya kommunens förvaltning ska ordnas och principerna för samordningen av servicesystemet samt de allmänna principerna för skötseln av ekonomin. I sammanslagningsavtalet ska man också komma överens om befogenheterna för sammanslagningsstyrelsen, som ansvarar för verkställigheten av sammanslagningsavtalet, och om samarbetet mellan sammanslagningsstyrelsen och myndigheterna i de kommuner som går samman före statsrådets beslut. I enlighet med förslaget till 9 § träder sammanslagningsavtalet i kraft efter det att fullmäktige i de kommuner som går samman har godkänt det, dvs. samtidigt som fullmäktige beslutar om kommunernas sammanslagningsframställning. Sålunda är det möjligt att där begränsa behörigheten hos kommunernas myndigheter på ett sätt som är bindande för kommunerna redan innan statsrådet har fattat beslutet om sammanslagning av kommunerna. De begränsningar som tagits in i avtalet ska i princip ha samma syfte som den nu föreslagna bestämmelsen, dvs. hindra de kommuner som går samman från att i sista stund fatta beslut som är bindande för den nya kommunen och som för lång tid ökar utgifterna eller i övrigt är omotiverade med tanke på helheten.

Det vore nödvändigt att i sammanslagningsavtalet ta in bestämmelser om bl.a. vilka typer av avgöranden tillhörande olika ärendekategorier som fortfarande kan träffas i de kommuner som går samman innan sammanslagningen av kommunerna träder i kraft. Exempelvis i frågor som gäller personalen kunde linjerna i sammanslagningsavtalet gälla huruvida en kommun som går samman kan besluta att inrätta helt nya tjänster eller endast att tillsätta befintliga tjänster antingen tills vidare eller för viss tid. Det vore också nödvändigt att i sammanslagningsavtalet ta in bestämmelser om de förfaranden som ska iakttas om det uppstår oklarhet om befogenhetsfördelningen trots linjerna i sammanslag-

ningsavtalet. För dessa situationer kan man avtala om t.ex. skyldighet för myndigheterna i en kommun som går samman att begära utlåning av sammanslagningsstyrelsen. Beslut om befogenhetsfördelningen i enskilda frågor är en naturlig och lämplig uppgift för just sammanslagningsstyrelsen, som ansvarar för verkställigheten av sammanslagningsavtalet.

32 §. Behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen och i den mottagande kommunen. I 1 mom. begränsas behörigheten hos myndigheterna i den kommun, från vilken en del av kommunen överförs till en annan kommun, genast efter statsrådets eller ministeriets beslut om en ändring i kommunindelningen. Bestämmelsen motsvarar delvis 33 § i den gällande lagen. Myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen får utan samtycke av myndigheterna i den kommun som tar emot delen besluta endast i sådana ärenden som inte har några betydande verkningar som är bindande för den mottagande kommunen.

Begränsningen av behörigheten gäller kommunens alla myndigheter, dvs. fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder, bestyrelser, direktioner, förtroendevalda och tjänsteinnehavare som har tilldelats befogenheter. Syftet med bestämmelsen ska vara att hindra kommunens myndigheter från att träffa sådana avgöranden som kan anses ankomma på myndigheterna i den kommun till vilken en del av kommunen överförs när man redan känner till ändringen.

Enligt 2 mom. får myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen dock utan samtycke av myndigheterna i den kommun som tar emot delen besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen, om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets brådskande natur. Exempelvis brådskande uppgifter som ska utföras inom en viss tid ska fortfarande kunna utföras av myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunens område. Sådana kan vara t.ex. bygglov som väckts redan innan beslutet om att en del av kommun ska överföras har fattats.

33 §. Kommunala avgifter och stadgor. Till innehållet motsvarar paragrafen delvis 31 § i

den gällande lagen. Där föreskrivs ändå noggrannare än i den gällande lagen särskilt när de avgifter och stadgor som avses i paragrafen ska ses över. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att kommuninvånarna behandlas jämnt och rättvist.

Enligt 1 mom. ska kommunala avgifter för enhetligas i hela den nya kommunens område eller i kommunen och det område som överförs till den från det att ändringen i kommunindelningen träder i kraft. På en kommuns område ska det således inte vara möjligt att tillämpa från varandra avvikande avgifter inom t.ex. hälso- och sjukvården, barndagvården eller institutionsvården för äldre, inte heller i fråga om trafikverkens avgifter.

Efter det att en ändring i kommunindelningen trätt i kraft blir det aktuellt att för enhetliga avgifterna endast av skäl som baserar sig på lag. Olika stora avgifter på den nya kommunens område kan vara motiverade t.ex. i en situation där bägge kommunerna som går samman har haft ett eget vattenverk på sitt område och avgifterna för vattnet bestäms i enlighet med vattenlagen (264/1961) på basis av kostnaderna.

Enligt 2 mom. ska kommunala stadgor som utfärdats med stöd av lag omedelbart justeras när kommunindelningen ändras så att de motsvarar den nya kommunindelningen, dock senast ett år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Före justeringen förblir taxor och stadgor även efter det att kommunindelningen ändrats i tillämpliga delar i kraft i överensstämmelse med den gamla kommunindelningen.

Kommunen kan inom de gränser som lagen föreskriver utfärda stadgor som berör kommuninvånarna och som kommuninvånarna är skyldiga iaktta vid äventyr av straff. Sådana stadgor är bl.a. hamnordningen enligt lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/1976), kommunala avfallshanteringsbestämmelser som grundar sig på 17 § i avfallslagen (1072/1993), byggnadsordningen som grundar sig på 11 § i byggnadslagen (370/1958) samt hälsoskyddsordningen som grundar sig på 51 § i hälsoskyddslagen (763/1994).

Dylika föreskrifter som berör kommuninvånarna förblir även efter det att kommunindelningen ändrats i kraft på det område som

de har gällt. Det naturliga vore emellertid att stadgorna ändras utan dröjsmål så att de börjar motsvara den nya kommunindelningen, så att kommuninvånarna inte befinner sig i olikvärdig ställning beroende på i vilken del av kommunen de bor. Det vore bäst om ändringarna i stadgorna skulle ha gjorts så att även de kan träda i kraft när kommunindelningen träder i kraft.

34 §. Sammanslutningars och stiftelsers hemort. I paragrafen föreskrivs om hemkommunen för sammanslutningar och stiftelser som är verksamma i kommuner som går samman efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Paragrafen motsvarar annars i sak 32 § i den gällande lagen, men förutom ett bolag, ett andelslag, en förening eller något annat samfund eller en stiftelse ska den också gälla en firma. Med firma avses det namn som en näringsidkare använder i sin verksamhet.

1 mom. ska gälla en situation där en kommun som är hemort för en sammanslutning eller en stiftelse upplöses så att den går samman med en redan existerande kommun eller en ny kommun som bildas. Då blir den nya kommunen sammanslutningens eller stiftelsens nya hemort.

2 mom. ska gälla en situation där en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner. Då blir hemorten för en sammanslutning eller stiftelse den kommun där den upplösta kommunens förvaltningscentrum är beläget.

En sammanslutnings eller stiftelses nya hemort bestäms enligt 1 och 2 mom. direkt med stöd av lag. Enligt 3 mom. ska anteckning om den nya hemorten göras i registret på tjänstens vägnar. Om en sammanslutning eller stiftelse själv vill ändra sin hemort som den bestäms enligt lagen, ska den ändra sin bolagsordning eller sina stadgar och hemorten ändras i överensstämmelse med detta när anteckning om ändringen har gjorts i behörigt register.

35 §. Ändringar i den judiciella och administrativa indelningen. Paragrafen motsvarar i sak 45 § i den gällande lagen. Om ändringen i kommunindelningen gäller sammanslagning av kommuner med en existerande kommun, delning av en kommuns område eller överföring av en del av en kommun till en

annan kommun, föranleder beslutet om ändring i kommunindelningen motsvarande ändring i domkretsen eller förvaltningsområdet räknat från samma tidpunkt, om man inte beslutar något annat till denna del. Om ändringen i kommunindelningen däremot innebär att en ny kommun bildas, ska man när detta beslut fattas också besluta särskilt till vilka domkretsar och förvaltningsområden den nya kommunen ska höra.

8 kap. Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

36 §. Övergång av egendom och skulder vid kommunupplösning. I paragrafen föreskrivs att till följd av att kommuner går samman övergår rättigheterna, tillstånden, egendomen, skulderna och förpliktelserna för en kommun som upplöses direkt med stöd av lagen till den nya kommunen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 19 § i den gällande lagen.

Enligt *1 mom.* ska bestämmelsen omfatta förutom egendom, skulder och förpliktelser, som nämns i den gällande lagen, även övergång av andra rättigheter och tillstånd i vidare bemärkelse som tilldelats kommunerna eller som ankommer på dem samt förpliktelser i anslutning till dem till den nya kommunen när en kommun upplöses. Syftet med bestämmelsen är att i princip alla utfästelser och rättigheter som tillkommit den upplösta kommunen i egenskap av juridisk person ska övergå till den nya kommunen som universalsuccession, om inte något annat följer av sakens natur.

De olika rättigheter och tillstånd som avses i bestämmelsen kan vara antingen administrativa eller privaträttsliga. Sålunda ska t.ex. tillstånd att ordna utbildning som avses i lagstiftningen om undervisningsverksamheten och tillstånd i anslutning till näringsverksamhet samt förpliktelser i anslutning till dem övergå direkt med stöd av lagen. Vid behov ska de också kunna ändras särskilt. Också bl.a. kommunens rätt att vara registerförare övergår till den nya kommunen. De åtgärder som hänför sig till registerföringen kan tidsmässigt börja redan innan kommunen upplöses, dvs. innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Enligt dataombuds-

mannens tolkning (Dataombudsmannens ställningstagande 21.04.2008, dnr 617/41/2008) kan t.ex. socialväsensdets kundregister i kommuner som går samman sammanslås efter statsrådets eller ministeriets beslut om ändring i kommunindelningen. Detta är nödvändigt för att servicen ska kunna ordnas på ett tillförlitligt sätt utan avbrott till följd av ändringen i kommunindelningen.

Exempelvis olika avtal övergår med stöd av lagen till den nya kommunen och ändringen i kommunindelningen befriar inte kommunen eller kommunens avtalsparter från avtalet. Det kan till vissa delar bli nödvändigt att se över avtalens innehåll så att de passar ihop med situationen. Om ett avtal ändå är av sådan karaktär att den nya kommunen inte kan vara part i det t.ex. på det sätt som avtalets syfte förutsätter, ska det vid behov upprättas ett helt nytt avtal om saken mellan de nya parterna.

2 mom. gäller de situationer där en hel kommun upplöses så att dess område delas mellan två eller flera kommuner. På motsvarande sätt som i den gällande lagen tillämpas på delning av egendomen då i tillämpliga delar bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse, dvs. särskilt 37 § i förslaget. Delningen av egendomen för en kommun som upplöses kan i dessa situationer basera sig på kommunindelningsutredarens förslag enligt 16 § 1 mom. till ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna. Uppdelning av en kommun mellan två eller flera kommuner kan betraktas som en sådan ändring i kommunindelningen som avses i 15 § 1 mom., som gäller förordnande av särskild kommunindelningsutredning, där det är motiverat att tillsätta en kommunindelningsutredare för beredningen.

37 §. Verkställande av ekonomisk uppgörelse. I paragrafen föreskrivs om verkställande av ekonomisk uppgörelse när en del av en kommun överförs till en annan kommun. Enligt förslaget till 36 § 2 mom. ska bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse iakttas i tillämpliga delar även när en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner.

I den gällande lagen föreskrivs om ekonomisk uppgörelse i 20 §. Det föreslås att bestämmelserna om verkställande av ekonomisk uppgörelse ändras så att av dem framgår mera exakt än nu vilka ekonomiska för-

luster i anslutning till överföringen som ska beaktas i uppgörelsen och ersättas den andra kommunen. Dessutom föreslås nya förfaranden för de i praktiken sällsynta situationer där kommunerna inte kommer överens om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen. Enligt förslaget till 16 § 1 mom. ska kommunindelningsutredaren i samband med en särskild kommunindelningsutredning vid behov också lägga fram ett förslag till ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna. I förslaget till 38 § föreskrivs att saken ska underkastas det medlingsförfarande som föreskrivs i nämnda paragraf, om kommunerna inte når samförstånd om den ekonomiska uppgörelsen utgående från utredarens förslag eller annars.

Ordnandet av de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna ska basera sig på att den ekonomiska uppgörelsen är en följd av att kommunindelningen, dvs. den administrativa indelningen, ändras. I utredningen är det fråga om en omorganisering av de offentlig-rättsliga rättsförhållandena. På den tillämpas således i princip inte privaträttsliga principer för överlåtelse av egendom. Inte heller grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. bestämmelserna om egendomsskydd, gäller kommuner.

Inverkan av ett beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun på de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna kan variera mycket beroende på fallet. För att kommunerna ska ha möjlighet att beakta de särdrag som hänför sig till den aktuella situationen, ska det fortfarande inte föreskrivas i detalj om ekonomisk uppgörelse i lagen. Bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse ska i huvudsak vara dispositiva, dvs. kommunerna ska ha möjlighet att komma överens om sakerna på ett sätt som avviker från det som föreskrivs i lagen.

Enligt 1 mom. ska de kommuner som berörs av ändringen verkställa en ekonomisk uppgörelse som gäller kommunernas egendom på det område som berörs av ändringen, om inte detta med hänsyn till ändringens ringa verkningar eller av någon annan anledning ska anses onödigt. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen. I praktiken är det i många fall onödigt att verkställa en uppgörelse. När ändringens verkningar bedöms ska

uppmärksamhet fästas åtminstone vid storleken på kommunens egendom på det område som överförs särskilt i förhållande till de berörda kommunernas övriga egendom, egendomens betydelse för skötseln av de uppgifter som ankommer på kommunen och vid egendomens betydelse för befolkningen i dess närhet.

I 2 mom. föreskrivs att fastigheter som finns på och som tjänar ordnandet av service för personer som bor på det område som ändringen gäller eller arrende- eller annan nyttjanderätt som hänför sig till fastigheter överförs till den mottagande kommunen direkt med stöd av lag. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att befolkningen i området kan behålla sin möjlighet att använda egendomen i fråga fast kommunindelningen ändras. Sådan egendom är t.ex. skolor, daghem, gator och vattentjänstinfrastruktur på det område som överförs. Dessutom föreskrivs att lös egendom med fast anknytning till nämnda fasta egendom, t.ex. skolors och daghems inventarier och anordningar, överförs till den kommun som tar emot området.

Enligt 3 mom. ska kommunen ersätta den kommun som överlåter området för ovan nämnda egendom. Kommunerna ska komma överens om ersättningsbeloppet. Där ska enligt den föreslagna bestämmelsen beaktas de övriga förpliktelser och ekonomiska konsekvenser som ändringen medför för kommunerna. För den kommun vars område krymper kan överföringen av området vara förknippad inte bara med ekonomisk förlust utan även ekonomisk nytta, t.ex. på så sätt att kommunen inte längre behöver tillhandahålla invånarna i det område som överförs kommunal service. Om kommunerna så vill kan de komma överens om en ersättning enligt egendomens tekniska eller gängse värde, eller att ingen ersättning alls betalas, om detta vore skäligt med beaktande av omständigheterna. Om det t.ex. finns en helt ny skolbyggnad på det område som överförs, vilken den kommun som överlåter området till stor del har byggt med lånefinansiering, kunde byggnadens gängse pris ligga till grund för ersättningen. Om det däremot är fråga om en gammal byggnad i behov av renovering, kunde man rentav helt avstå från ersättning.

Som utgångspunkt för uppgörelsen kan i allmänhet inte betraktas krav på fullt gängse pris som ersättning för egendom som överförs med området. Detta vore inte rättvist för den befolkning som bor på området, eftersom de redan tidigare deltagit i finansieringen av egendomen i fråga som invånare i den kommun som överlåter området. Däremot kunde det rent allmänt vara ändamålsenligare att värdera egendomen enligt det tekniska värdet. Exempelvis en byggnads tekniska värde fås när den värdeminskning som inträffat på grund av byggnadens ålder, användning, minskad användbarhet eller någon annan orsak avdras från byggnadens återanskaffningsvärde. Värdeminskningen är beroende av byggnadens ålder, användning, skötsel och skick. När egendomens värde fastställs bör man beakta också de investeringar som gjorts i underhåll och ombyggnader av egendomen och skulder som eventuellt hänför sig till dem. Den överlåtande kommunens skulder överförs emellertid inte på den mottagande kommunen, om inte kommunerna i enlighet med 5 mom. kommer överens om något annat med borgenärernas samtycke. I praktiken är det ofta svårt att ange vilken del av kommunens skuld som hänför sig just till den egendom som övergår.

Som ersättning kan i stället för direkt penningersättning beaktas även andra poster av ekonomiskt värde som kommunerna kommer överens om. De borde emellertid vara sådana som kommunerna kan komma överens om sinsemellan. Exempelvis beskattningen sker däremot alltid i enlighet med gällande lagstiftning. Den överlåtande kommunen ska inte heller i fortsättningen ha på lag baserad rätt att kräva ersättning för förlorade skatteinkomster. Förlorade skatteinkomster kan naturligtvis beaktas som en del av hela arrangementet, om kommunerna kommer överens om det.

Enligt 4 mom. övergår annan egendom samt andra tillgångar och skulder än vad som nämns ovan för en kommun som berörs av ändringen inte till en annan kommun, om inte kommunerna kommer överens om något annat. Överföringen av en del av en kommun till en annan kommun medför således med undantag för den egendom som avses i 2 mom. inte direkt med stöd av lag några

ändringar i ägandeförhållandena mellan kommunerna. Ändringen av ägandeförhållandena förutsätter ett avtal mellan kommunerna eller, om kommunerna inte når enighet om saken, en ekonomisk uppgörelse som tillkommit vid medlingsförfarande enligt 38 §.

5 mom. motsvarar 20 § 4 mom. i den gällande lagen. Enligt det får delningen av egendom samt skulder och förpliktelser mellan de kommuner som berörs av ändringen inte äventyra borgenärernas eller andra rättsinnehavares ställning. Är inte staten rättsinnehavare, får inte ansvaret för förbindelsen överföras på en annan kommun utan borgenärens eller någon annan rättsinnehavares samtycke. Syftet med momentet är att skydda borgenärernas ställning vid ändringar i kommunindelningen som förutsätter ekonomisk uppgörelse. Om inte borgenären eller någon annan som har rätt till en fordran ger sitt samtycke till överföringen, har han rätt att kräva sin fordran av den kommun som ursprungligen var ansvarig för den.

38 §. Medlingsförfarande. Paragrafen gäller situationer där kommunerna inte alls har nått överenskommelse om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen, inte ens utgående från kommunindelningsutredarens förslag enligt 16 § 1 mom. För att åstadkomma en ekonomisk uppgörelse ska man då kunna använda ett medlingsförfarande som i någon mån påminner om skiljeförfarande, och varom föreskrivs i den nu aktuella paragrafen. Om meningsskiljaktigheten mellan kommunerna gäller tolkningen av ett redan ingånget avtal, avgörs frågan i enlighet med 39 § som förvaltningsvistemål i förvaltningsdomstolen.

Ett avtal om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna är av offentligrättslig karaktär. Tvister som gäller offentligrättsliga avtal avgörs i allmänhet som förvaltningsvistemål i förvaltningsdomstolen. Skiljeförfarande enligt lagen om skiljeförfarande (967/1992) används åter enligt 2 § i nämnda lag för att avgöra sådana privaträttsliga tvistefrågor om vilka förlikning är tillåten. Användningsområdet för skiljeförfarande har emellertid utvidgats på andra ställen i lagstiftningen. Exempelvis enligt 87 § i kommunallagen kan i ett avtal om samarbete mellan kommuner be-

stämmas att meningsskiljaktigheter som föranleds av avtalet ska avgöras vid skiljeförfarande. Skiljeförfarande är ett dyrare alternativ än förvaltningsvisteförfarande, men med dess hjälp kan en tvist utredas snabbt och slutgiltigt. En fördel med skiljeförfarande kan också anses vara att till skiljemän kan väljas experter på den kommunala sektorn.

Skiljeförfarande lämpar sig inte som sådant för att avgöra tvister som gäller en ekonomisk uppgörelse. Bestämmelserna i lagen om skiljeförfarande gäller till så väsentliga delar lösandet av privaträttsliga tvister att det skulle leda till oöverkomliga tolkningsproblem som de skulle tillämpas som sådana på den situation som det nu är fråga om. Särskilt på grund av orsaker som har att göra med lagstiftningens klarhet föreskrivs i kommunindelningsslagen om ett från skiljeförfarandet separat medlingsförfarande.

Enligt förslaget till 1 mom. ska ärendet i de situationer där kommunerna inte har nått enighet om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen på yrkande av en kommun hänskjutas till medlingsförfarande. Användningen av medlingsförfarande ska således inte på samma sätt som skiljeförfarande förutsätta att kommunerna kommer överens om att använda förfarandet, utan det räcker med att en kommun som berörs av ändringen kräver att det ska användas.

Enligt förslaget till 2 mom. utser kommunerna tillsammans en eller flera medlare som ska verkställa den ekonomiska uppgörelsen. När kommunerna inte enighet om medlarna, utser varje kommun en medlare och medlarna tillsammans utser en medlare som ska vara opartisk ordförande. Är medlarna oeniga om en fråga i anslutning till den ekonomiska uppgörelsen, är majoritetens ståndpunkt avgörande.

På medlarna tillämpas vad som i 17 § 1 och 2 mom. föreskrivs om kommunindelningsutredarens straffrättsliga ansvar och skadeståndsansvar samt rätt att få uppgifter. Medlarna anställs således inte i tjänsteförhållande, men det ansvar som gäller för en kommunindelningsutredare som inte har anställts i tjänsteförhållande gäller också medlarna.

När medlarna avgör en tvist som gäller en ekonomisk uppgörelse ska de enligt 3 mom.

beakta de förutsättningar som föreskrivs i förslaget till 37 §. Förutom dessa förutsättningar som gäller särskilt övergång av egendom och den ersättning som ska erläggas för den kan vid uppgörelsen beaktas sådana andra ekonomiska konsekvenser av ändringen som betraktas som skäliga med tanke på kommunernas ekonomi och ett rättvist bemötande av dem. När kommunerna själva verkställer ekonomiska uppgörelser tillgodoses detta genom avtalsförfarandet.

Överföringen av en redan något större del av en kommun till en annan kommun har i allmänhet en något negativ inverkan på den överlåtande kommunens ekonomi eller i vissa fall också på den mottagande kommunens ekonomi. Det är acceptabelt och överföringen av en del av en kommun bör inte göras till köpslående mellan kommunerna. Av denna anledning bör de ersättningar mellan kommunerna som medlarna tar in i den ekonomiska uppgörelsen i princip hållas på så låg nivå som möjligt. En förutsättning för att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun är i enlighet med förslaget till 19 § 2 mom. att den kommun som överlåter området är funktionsduglig även efter ändringen och att den har förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Statsrådet kan inte besluta att kommunindelningen ska ändras, om någon kommuns funktionsförmåga till dessa delar äventyras.

Enligt 4 mom. ansvarar kommunerna gemensamt för kostnaderna för medlingsförfarandet. Ersättningarna till medlarna ska vara skäliga med beaktande av den tid som uppdraget kräver, ärendets svårighetsgrad och andra omständigheter som inverkar på saken.

Enligt 5 mom. ska medlarna fatta beslut om den ekonomiska uppgörelsen och delge kommunerna beslutet. Delgivningen kan ske i enlighet med 59 § i förvaltningslagen som vanlig delgivning per post genom brev eller i enlighet med 60 § bevisligen t.ex. per post mot mottagningsbevis eller genom att beslutet överläts till kommunens företrädare. Medlarna kan välja det delgivningssätt som är ändamålsenligt. Det är viktigt att kunna påvisa delgivningstidpunkten, eftersom bevärstiden på 30 dagar enligt förvaltningsprocesslagen börjar löpa från och med den.

I 6 mom. föreskrivs om kommunernas besvärsmålsrätt över medlarnas ekonomiska uppgörelse. Kommunerna kan söka ändring i en medlars ekonomiska uppgörelse hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

39 §. *Avgörande av tvist om avtalet.* Paragrafen gäller situationer där kommunerna är oeniga om tolkningen av avtalet om den ekonomiska uppgörelsen. Meningsskiljaktigheter som beror på tolkningen av avtalet kan avgöras som förvaltningsstvistemål i förvaltningsdomstolen på samma sätt som enligt den gällande lagen.

40 §. *Förvärv av egendom.* Enligt paragrafen ska en bestämmelse om att den kommun ska tilldelas egendom i den ekonomiska uppgörelsen motsvara en åtkomsthandling som gäller egendom. Bestämmelsen motsvarar i sak 22 § i den gällande lagen, men med tydligare ordalydelse.

Överföringar av egendom som verkställs i samband med den ekonomiska uppgörelsen kan omfatta en mängd olika slags egendom. Om en överföring omfattar bl.a. fastigheter, kunde utarbetandet av åtkomsthandlingar som gäller dem innebära en betydande mängd arbete som måste betraktas som onödigt med tanke på rättssäkerheten. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan en bestämmelse om övergång av egendom i den ekonomiska uppgörelsen som sådan betraktas som en åtkomsthandling. Bestämmelsen innebär dock ingen befrielse från andra villkor för att förvärvet ska vinna laga kraft, t.ex. anskaffning av lagfart.

9 kap. Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

Det föreslås att bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar tas in i den nya lagen med i huvudsak oförändrat sakinnehåll. Med stöd av bestämmelserna betalas sammanslagningsunderstöd och kompenseras minskningen av statsandelarna när kommuner går samman. Bestämmelserna är i kraft en begränsad tid och de tillämpas endast på ändringar i kommunindelningen som genomförs vid ingången av åren 2008—2013.

I bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd företas endast de ändringar av teknisk natur som föranleds av de begrepp som används i den nya lagen. I övergångsbestämmelserna (59 § 2 mom.) föreskrivs dessutom i sak på samma sätt som i den gällande lagen hur kommunsammanslagningar som genomförts före den gällande lagens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd trädde i kraft påverkar sammanslagningsunderstödet belopp. I övergångsbestämmelserna (58 §) föreskrivs på motsvarande sätt som i den gällande lagen hur finansieringen av sammanslagningsunderstöden fördelas mellan staten och kommunerna under ramperioden 2008—2011. Motsvarande bestämmelser om finansieringen av sammanslagningsunderstöden föreslås också för 2012—2015.

41 §. Sammanslagningsunderstöd. Paragrafen motsvarar i sak 38 § i den gällande lagen.

Enligt 1 mom. ska den nya kommunen betalas ett sammanslagningsunderstöd när kommuner går samman. Sammanslagningsunderstöd betalas för kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av åren 2008—2013. Avsikten är att sammanslagningsunderstöd inte ska beviljas för ändringar i kommunindelningen som genomförs efter detta.

Sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering bestäms så att understöden uppmuntrar flera kommuner att gå samman till kommuner med betydligt större folkmängd än de nuvarande. Enligt 2 mom. består understödet av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet på det sätt som föreskrivs i 42 §, samt av en tilläggsdel, som bestäms på det sätt som föreskrivs i förslaget till 43 § enligt antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen.

Man försöker påskynda reformen av kommunstrukturen genom att avtrappa det understödsbelopp som beviljas i enlighet med 3 mom. Åren 2008 och 2009 beviljades understödet enligt den gällande lagen till 1,8-faldigt belopp jämfört med ändringar i kommunindelningen som verkställs 2012 och 2013. Åren 2010 och 2011 beviljas understödet till 1,4-faldigt belopp jämfört med ändringar i kommunindelningen som verkställs 2012 och 2013. Betalningen av sammanslagningsunderstödet periodiseras över tre år.

Största delen av understödet betalas i början så att det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft betalas 40 % av understödet och 30 % under vart och ett av de följande två åren.

I 4 mom. föreskrivs om förfarandet när kommunindelningen ändras på nytt under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till understöd. Understödet beräknas då som om även den senast verkställda ändringen i kommunindelningen skulle ha verkställts från början av betalningsperioden. Sålunda påverkar inte flera ändringar i kommunindelningen som verkställs efter varandra under betalningsperioden det totala understödsbeloppet. Av skillnaden mellan det understöd som betalas ut och det omräknade understödet betalas 40 % under det år då den senast verkställda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och 30 % under vart och ett av de följande två åren. I förslaget till 60 § 2 mom. i lagens övergångsbestämmelser föreskrivs hur sammanslagningsunderstödet ska beräknas när en ändring i kommunindelningen berör kommuner till vilka betalas sammanslagningsunderstöd på grundval av en kommunsammanslagning som verkställts före den gällande lagens ikraftträdande.

Enligt 5 mom. ska ministeriet betala sammanslagningsunderstödet årligen före utgången av juni. När flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Förfarandet avser en situation där den kommun som upplöses fördelas mellan flera olika kommuner. Respektive kommuns andel beräknas då på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i understöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Varje kommuns andel beräknas således på olika eurobelopp. Eftersom beräkningsgrunderna för ersättningen bestäms direkt med stöd av lagen, kan inte kommunerna påverka ersättningsbeloppet genom sina egna beslut. Som grund för kommunernas invånarantal betraktas befolkningsuppgifterna enligt befolkningsdatalagen vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

42 §. *Sammanslagningsunderstödet grunddel.* Paragrafen motsvarar 39 § 1 mom. i den gällande lagen. Där föreskrivs hur sammanslagningsunderstödet grunddel enligt 41 § bestäms.

Sammanslagningsunderstödet grunddel betalas vid alla kommunsammanslagningar. Grunddelen avtrappas i sammanlagt sex olika klasser enligt om sammanslagningen leder till en kommun med minst 20 000 invånare och hur många invånare det finns sammanlagt i de andra kommunerna utom den största som går samman. Grunddelen är som lägst vid sammanslagningar där den nya kommunen har färre än 20 000 invånare och de andra kommunerna utom den största har sammanlagt färre än 3 500 invånare. Grunddelen är då vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 1,4-faldig, dvs. 2,8 miljoner euro, jämfört med 2012 och 2013, då grunddelen är 2,0 miljoner euro. Grunddelen vid sammanslagningar som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 är som mest 5,6 miljoner euro per sammanslagning då den nya kommunen har minst 20 000 invånare och de andra kommunerna utom den största tillsammans har över 10 000 invånare. Åren 2012 och 2013 skulle grunddelen på motsvarande sätt vara 4,0 miljoner euro.

I 39 § 2 mom. i den gällande lagen föreskrivs om förhöjd grunddel, som betalas för i 9 § i ramlagen avsedda kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation. Grunddelen har höjts med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som under åren 2002—2006 under minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Dessa bestämmelser har gällt endast ändringar i kommunindelningen som verkställts vid ingången av 2008 och 2009. De behöver alltså inte längre tas in i den nya kommunindelningenslagen. Förhöjda grunddelar som eventuellt betalats på grundval av bestämmelsen i fråga beaktas dock när sammanslagningsunderstödet belopp beräknas i enlighet med 41 § 4 mom. i fall där fler kommuner går samman med de sammanlagda kommunerna medan understödet betalas.

43 §. *Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel.* I paragrafen föreskrivs på samma sätt som i 40 § i den gällande lagen om sammanslagningsunderstödet tilläggsdel, som betalas på grundval av antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen.

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid sammanslagningar av flera kommuner, dvs. vid kommunsammanslagningar som innebär att antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro 2012 och 2013. Tilläggsdelen växer med nämnda europabelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner. Vid kommunsammanslagningar som verkställs 2010 och 2011 är tilläggsdelen 1,4-faldig jämfört med nivån 2012 och 2013. Vid sammanslagningar av flera kommuner utgör tilläggsdelen en betydande del av sammanslagningsunderstödet.

44 §. *Ersättande av minskning av statsandelar.* I paragrafen föreslås bestämmelser som motsvarar 41 § i den gällande lagen om ersättande av minskning av statsandelar.

Enligt 1 mom. ska de årliga förluster av statsandelar som eventuellt realiserar när kommuner går samman kompenseras till fullt belopp under fem år. Syftet med bestämmelsen är att undanröja den försvårande inverkan som förlusterna av statsandelar har på verkställandet av kommunsammanslagningar.

Det årliga ersättningsbeloppet fås genom att statsandelarna enligt den nya och den gamla kommunindelningen jämförs med varandra. I jämförelsen beaktas den allmänna statsandelen, den på skatteinkomster baserade utjämningen av statsandelarna samt de uppgiftsbaserade statsandelarna för social- och hälsovårdens och undervisnings- och kulturväsendets driftskostnader. Jämförelsen beräknas på grundval av uppgifterna för året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Om de föreskrivna bestämningsgrunderna för statsandelen dock ändras från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft, beräknas ersättningen i enlighet med de nya bestämningsgrunder för statsandelen som ska tillämpas från och med nämnda år.

I 2 mom. föreskrivs hur ersättningen för minskning av statsandelarna ska fördelas mellan flera kommuner. Momentet ska till-

lämpas när områden från en kommun som upplöses överförs till minst två kommuner. Då fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Varje kommuns andel beräknas således på olika eurobelopp. Eftersom beräkningsgrunderna för ersättningen bestäms direkt med stöd av lagen, kan kommunerna till skillnad från nuläget inte påverka ersättningsbeloppet genom sina egna beslut.

10 kap. **Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning**

I kapitlet föreskrivs om förhållandet mellan kommunindelningen och den kamerala indelningen, dvs. kommunindelningen enligt fastighetsregistret, samt om de förfaranden som krävs för att förenhetliga indelningarna.

45 §. Anpassning av den kamerala indelningen till kommunindelningen. I paragrafen föreskrivs på motsvarande sätt som i 42 § i den gällande lagen om fastighetsregisterförarens skyldighet att se till att den kamerala indelningen, dvs. kommunindelningen enligt fastighetsregistret, inte skiljer sig från den administrativa kommunindelningen. I praktiken betyder detta att fastighetsregisterföraren ska vidta åtgärder för att anpassa den kamerala indelningen till kommunindelningen i så god tid efter att det beslut som ändrar kommunindelningen har fattats att eventuella fastighetsförrättningar och beslut av fastighetsregisterföraren samt förberedelser för registeranteckningar i mån av möjlighet hinner göras innan ändringen träder i kraft. Då kan den kamerala indelningen ändras samtidigt som den administrativa kommunindelningen ändras.

Bestämmelser om förande av fastighetsregistret ingår i fastighetsregisterlagen (392/1985) samt i fastighetsregisterförordningen (970/1996). Skyldigheten att se till att den kamerala indelningen och kommunindelningen fortsätter att stämma överens gäll-

er både lantmäteriverket och kommunernas fastighetsregisterförare.

Fastighetsregisterföraren ger fastighetsbeteckning och ändrar den vid behov. Om kommunindelningen ändras ska fastighetsregisterföraren i enlighet med 2 § 3 mom. i fastighetsregisterförordningen ändra registerenheterens beteckningar så att de motsvarar den nya indelningen. När det är fråga om att en del av en fastighet eller en annan registerenhet överförs från en kommun till en annan, förutsätter anpassningen av den kamerala indelningen till kommunindelningen före fastighetsregisterförarens åtgärder antingen en sådan fastighetsförrättning (styckning) där den del av en fastighet som överförs till en annan kommun bildas till en självständig fastighet eller en annan registerenhet uppdelas. Närmare bestämmelser om dessa ingår i 48 §.

46 §. Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen vid fastighetsförrättning. I paragrafen föreslås bestämmelser om förenhetligande av den administrativa kommunindelningen och den kamerala indelningen i samband med en fastighetsförrättning genom beslut av förrättningsmännen. De föreslagna bestämmelserna är i sak nya. Syftet med dem är att mera systematiskt och snabbare än nu säkerställa att den administrativa och den kamerala indelningen fortsätter att stämma överens. Beslut om att indelningarna ska förenhetligas kan fattas samtidigt som de håller på att börja avvika från varandra vid en pågående fastighetsförrättning. Dessutom vore förfarandet enkelt och ändamålsenligt för de berörda fastigheterna och ägarna till områdena, eftersom de redan är kallade till förrättning och saken behandlas där.

Vid många fastighetsförrättningar, t.ex. inlösen av tillandning, inlösen av samfällt område, ägobyte eller ägoreglering kan förrättningsmännen arbeta över kommungränserna, eftersom den administrativa kommunindelningen inte hindrar att den kamerala kommunindelningen, dvs. kommunindelningen enligt fastighetsregistret, ändras. Då är det nödvändigt att överväga från fall till fall om det är skäl att ändra den administrativa kommungränsen eller den kamerala indelningen för att förenhetliga indelningarna. Befogenheten vid ändringar av den kamerala

indelningen som beror på fastighetsförrättningar ska i enlighet med 1 mom. i den föreslagna paragrafen alltid tillkomma förrättningsmännen, och fastighetsregisterförarens separata prövning och beslut ska inte längre behövas. Däremot om den administrativa och den kamerala indelningen har gått skilda vägar redan före den föreslagna lagens ikraftträdande eller om man vid en fastighetsförrättning efter lagens ikraftträdande av någon orsak inte fattar beslut om att förenhetliga indelningarna, beslutar fastighetsregisterföraren om ett förenhetligande på samma villkor som beslut om det kan fattas i samband med förrättningar.

I 2 mom. föreskrivs om förutsättningarna för att den administrativa kommungränsen ska kunna ändras vid en fastighetsförrättning. Förrättningsmännen kan fatta beslutet, om 1) arealen av det område som överförs från en kommun till en annan kommun eller felra andra kommuner vid samma lantmäteriförrättning är högst 50 hektar, och 2) på det område som överförs finns inga andra byggnader som förutsätter bygglov än enstaka semesterbostäder utanför detaljplaneområde eller ekonomibyggnader som behövs för att bedriva jord- och skogsbruk. De fall som föreslås omfattas av förrättningsmännens befogenheter är således av teknisk natur och de är inte förenade med t.ex. sådan politisk prövning som förutsätter att besluten på nuvarande sätt fattas i ministeriet eller statsrådet. Förutsättningarna för beslutsfattande ska vara desamma som förutsättningarna enligt lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (1197/1997, ändrad 155/1999, den s.k. enklavlagen), då lantmäteribyrån kan fatta beslut om att en enklav ska överföras.

Enligt 3 mom. är också kommunen part i en fastighetsförrättning där den administrativa kommungränsen ändras. I övrigt bestäms om parter i fastighetsbildningslagen.

Enligt 4 mom. får ändring i förrättningsmännens beslut som gäller ändring av kommungränsen sökas av ägaren till en registerenhet som ingår i det område som berörs av ändringen eller till ett outbrutet område som ingår i registerenheten eller av en kommun som berörs av ändringen av den administrativa kommungränsen. Ändring i beslut som

gäller fastighetsförrättningar söks i enlighet med fastighetsbildningslagen (554/1995) hos jorrdomstolen. Om ett ärende som gäller ändring av kommungränsen ingår i förrättningsmännens beslut kan ändring i beslutet även till denna del sökas hos jorrdomstolen, trots att ärenden som gäller ändring i kommunindelningen i övrigt behandlas i förvaltningsdomstolarna. Särskilt för en person som är missnöjd med förrättningsmännens beslut är det inte ändamålsenligt att styra ändringsökandet i fråga om ärenden som ingår i en enskild förrättning till två olika domstolar.

47 §. Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen i övriga fall. I paragrafen föreskrivs om förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen genom beslut av fastighetsregisterföraren. Paragrafen ska tillämpas när kommunindelningen och den kamerala indelningen har börjat avvika från varandra till följd av en fastighetsförrättning eller annars av någon annan anledning än en ändring i kommunindelningen eller till följd av ett beslut om kommungränsens sträckning. Om de uppgifter som beslut om ändring i kommunindelningen medför för fastighetsregisterföraren föreskrivs i 45 § och om förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen i samband med fastighetsförrättning i 46 §.

Bestämmelserna i den paragraf som det nu är fråga om ska således tillämpas när indelningarna har börjat avvika från varandra före den föreslagna lagens ikraftträdande eller om kommunindelningen och den kamerala indelningen inte har förenhetligats i samband med en fastighetsförrättning efter lagens ikraftträdande. Då kan fastighetsregisterföraren enligt 1 mom. 1 punkten besluta att den kamerala indelningen ska ändras i överensstämmelse med kommunindelningen.

Om det inte kan anses ändamålsenligt att ändra den kamerala indelningen, kan fastighetsregisterföraren i enlighet med 2 punkten under vissa förutsättningar besluta att den administrativa kommunindelningen ändras i överensstämmelse med den kamerala indelningen. Det ska vara möjligt att ändra den administrativa kommunindelningen under samma förutsättningar som i samband med en fastighetsförrättning. Den administrativa

kommungränsen kan således ändras, om 1) arealen av det område som överförs från en kommun till en annan är högst 50 hektar, och 2) på det område som överförs finns inga andra byggnader som förutsätter bygglov än enstaka semesterbostäder utanför detaljplaneområde eller ekonomibyggnader som behövs för att bedriva jord- och skogsbruk.

Om det inte kan anses ändamålsenligt att ändra den kamerala indelningen och ovan nämnda förutsättningar för ändring av den administrativa kommunindelningen inte föreligger, ska fastighetsregisterföraren i enlighet med 3 punkten göra framställning till ministeriet om ändring i kommunindelningen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak det som föreskrivs i 43 § 1 mom. i den gällande lagen. Det föreslås emellertid att fastighetsregisterförarens befogenheter utvidgas till den del att fastighetsregisterföraren också kan besluta om ändringar i den administrativa kommunindelningen som gäller små och obebodda områden. De fall som föreslås omfattas av fastighetsregisterförarens befogenheter kan betraktas som tekniska och de är inte förenade med t.ex. sådan politisk prövning som förutsätter att besluten på nuvarande sätt fattas i ministeriet eller statsrådet.

I 2 mom. föreslås att fastighetsregisterförarens beslut ska vara förenade med besvärsmätt på samma sätt som enligt den gällande lagen. Konsekvenserna av ett beslut om ändring av den kamerala eller administrativa kommunindelningen riktar sig direkt till ägaren till området i fråga och, när det är fråga om en ändring av den administrativa kommungränsen, till de berörda kommunerna. Rätt att söka ändring i fastighetsregisterförarens beslut ska tillkomma ägaren till en registerenhet som ingår i området i fråga eller till ett outbrutet område som ingår i registerenheten samt en kommun som berörs av ändringen av den administrativa kommungränsen. Ändring söks hos förvaltningsdomstolen. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får inte sökas genom besvär. Vid sökande av ändring iaktas i övrigt förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen.

48 §. Bildande till en egen fastighet av ett område som överförs. I paragrafen föreskrivs om de åtgärder som ska vidtas för att en del av en fastighet eller en annan registerenhet

till följd av ändring i kommunindelningen eller ett beslut om gränsens sträckning mellan kommunerna eller ett beslut om ändring av den kamerala indelningen ska bildas till en ny fastighet eller registerenhet. Med fastighet och annan registerenhet avses i denna paragraf de enheter som definieras i 2 § i fastighetsregisterlagen.

Om en del av en fastighet ska överföras kameralt från en kommun till en annan, ska den genom styckning ombildas till en egen fastighet (kameralt styckning). Ska en del av en annan registerenhet av ovan nämnda skäl överföras kameralt från en kommun till en annan, ombildas den genom delning till en ny registerenhet enligt vad som föreskrivs genom förordning.

49 §. Närmare bestämmelser. I paragrafen föreslås att jord- och skogsbruksministeriet utfärdar en förordning om ändring av den kamerala och den administrativa indelningen enligt 46 och 47 § och om ombildande enligt 48 § av den del av en registerenhet som överförs till en ny registerenhet.

Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak den sista meningen i 43 § 2 mom. i den gällande lagen och 3 mom. i samma paragraf. Genom förordningen ska på samma sätt som i den nuvarande förordningen om ändring i kameralt indelning (233/1999) bestämmas om det förfarande som ska iaktas när beslutet om ändring i den kamerala indelningen bereds, parterna hörs och beslutet delges. Genom förordningen föreskrivs också om kameralt delning av andra registerenheter än fastigheter. Med stöd av den föreslagna paragrafen utfärdas dessutom närmare bestämmelser om ändring av den administrativa kommungränsen i de fall som avses i 46 och 47 §.

I förordningen ska bl.a. föreskrivas att fastighetsregisterföraren ska innan ett beslut om ändring i den kamerala indelningen eller kommunindelningen fattas ge ägarna till området och, om det är fråga om ändring i den administrativa kommunindelningen, de berörda kommunerna, möjlighet att påverka ändringsärendet. I förordningen ska också föreskrivas att beslutet jämte besväransvisning ska delges ägarna till området i fråga och kommunerna. Vid en fastighetsförrättning hörs ägarna till området och kommunen, om

det är fråga om en ändring i den administrativa kommunindelningen, vid ett förrättningsammansammanträde. Besluten ska i enlighet med fastighetsbildningslagen delges ägarna till området i fråga och kommunerna. Ett beslut av fastighetsregisterföraren eller förrättningsmännen som vunnit laga kraft och som antecknats i fastighetsregistret delges även magistraten, skatteverket och ministeriet.

50 §. Uppgång av rå mellan kommuner. I paragrafen föreskrivs om uppgång av rå mellan kommuner, hur den inleds, det förfarande som ska iakttas därvid samt parterna i förrättningen. Paragrafen motsvarar i sak det som föreskrivs i 44 § i den gällande lagen.

I 1 mom. föreslås att lantmäteribyrån på tjänstens vägnar ska bestämma att en uppgång av rå mellan kommuner ska förrättas när det blir nödvändigt att bestämma sträckningen för en gräns och att märka ut den i terrängen på grund av att en ny gräns fastställts mellan kommuner. När det bestäms att kommungränsen ska följa råna för existerande fastigheter och andra registerenheter, förrättas ingen uppgång av rå enligt denna bestämmelse.

Det kan också bli nödvändigt att förrätta uppgång av rå mellan kommuner av den orsaken att en tidigare fastställd råöppning för kommungränsen har fyllts av växtlighet så att den inte längre kan skönjas i terrängen, råmärkena har försvunnit eller det annars råder osäkerhet om gränsens sträckning. Fast kommungränserna följer fastighetsregistrets registerenheters rår och det vore i markägarnas eget intresse att se till att råna är klara, kan det dyka upp situationer där ett allmänt behov kräver att gränsens sträckning utreds. Av denna orsak föreslås det i paragrafen att lantmäteribyrån i dylika fall ska ha möjlighet att inleda uppgång av rå mellan kommuner på eget initiativ.

I paragrafen föreslås dessutom bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid uppgång av rå mellan kommuner och om sakägarna vid förrättningen. Eftersom uppgång av rå mellan kommuner samtidigt är uppgång av rå mellan registerenheter i fastighetsregistret, föreslås det att uppgång av rå mellan kommuner ska vara en förrättning där man i tillämpliga delar iakttar vad som fastighetsbildningslagen och de bestämmel-

ser som utfärdas med stöd av den föreskriver om rågång som sker i form av fastighetsbestämning samt om bestämmande av rå för registerenheter och utmärkning av den i terrängen. Likaså bestäms sakägarna vid förrättningen i enlighet med fastighetsbildningslagens bestämmelser. I 2 mom. föreslås emellertid att även de berörda kommunerna har ställning som sakägare vid uppgång av rå mellan kommuner. Sakägarna har inte rätt att inleda uppgång av rå mellan kommuner.

51 §. Kostnader som åsamkas lantmäteriverket. Enligt paragrafen ska kostnaderna för uppgifter som enligt denna lag ankommer på lantmäteriverket betalas av statens medel av anslag som har reserverats för dessa ärenden. Bestämmelsen motsvarar 46 § i den gällande lagen. Enligt den har kostnader som åsamkats lantmäteriverket täckts av verksamhetsanslag som reserverats för lantmäteriverket. Fastighetsregistret är ett av de riksomfattande basregistren och det ligger till grund för lagfarts- och inteckningsregistret samt befolkningsdatasystemet. Registret ska alltså upprätthållas med samhällets medel. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att staten svarar för kostnaderna för uppgifter i anslutning ändringar i kommunindelningen och enhetligande av indelningarna, och till dessa delar uppbärs inga förrättningsavgifter av de personer som deltar i förrättningarna.

11 kap. Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur

Ändring i en framställning om ändring i kommunindelningen eller statsrådets eller ministeriets beslut om godkännande eller förkastande av ändringsframställningen kan sökas endast till den del och enligt vad som föreskrivs i detta kapitel. Till övriga delar tillämpas vad som i fråga om ändringssökande föreskrivs särskilt i annan lagstiftning, t.ex. förvaltningsprocesslagen.

52 §. Sökande av ändring i fullmäktiges beslut om framställning om en ändring i kommunindelningen. I 1 mom. föreskrivs för det första om rätt att söka ändring i fullmäktiges framställning om en ändring i kommunindelningen. Om det är fullmäktige som föreslår att kommunindelningen ska ändras, får beslutet om framställningen överklagas på det sätt

som avses i 90 § i kommunallagen. Besvärsrätt tillkommer kommunmedlemmarna. Till denna del motsvarar bestämmelsen det som föreskrivs i 34 § i den gällande lagen.

Enligt 90 § 1 mom. i kommunallagen får kommunalbesvär anföras på den grunden att 1) beslutet har tillkommit i felaktig ordning, 2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller 3) beslutet annars strider mot lag. Enligt förslaget till 1 mom. utvidgas förvaltningsdomstolens behörighet att tolka lagenligheten hos fullmäktiges framställning om en sammanslagning i fråga om de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 §. Fullmäktiges beslut ska kunna upphävas, om den föreslagna ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot de förutsättningar för ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 §. Med ordet "uppenbarligen" avses att tröskeln för upphävande ska vara hög. Förvaltningsdomstolens behörighet kan inte till denna del vara mera omfattande än den behörighet som föreskrivs för statsrådet i 18 §. Enligt nämnda paragraf kan statsrådet förkasta kommunernas framställning om sammanslagning endast om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Enligt den föreslagna lagen hörs kommuninvånarna om en ändring i kommunindelningen i ett tidigare skede än nu och därför kan de synpunkter som kommer fram i samband med det bättre än nu beaktas när fullmäktige beslutar om ändringsframställningen. Särskilt när kommuner går samman uttrycks viljan att ändra kommunindelningen uttryckligen när fullmäktige beslutar att föreslå en ändring i kommunindelningen. Det avgörande för kommunmedlemmarnas påverkningssituationer är då besvärsrätten över eventuella fel som vidlåder fullmäktiges beslut samt att sådana besvär behandlas utan dröjsmål.

Av ovan nämnda skäl föreslås i momentet dessutom att besvär över fullmäktiges framställning ska behandlas i bräds-kande ordning vid förvaltningsdomstolarna.

I 2 mom. föreskrivs om verkställigheten av fullmäktiges framställning. En framställning om ändring i kommunindelningen får verkställas innan beslutet om den har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

Bestämmelsen är ny i kommunindelning-lagen, men den motsvarar den vedertagna tolkningen av 98 § i kommunallagen, som gäller verkställigheten av beslut, i fråga om verkställbarheten för fullmäktiges framställningar. Enligt paragrafen i fråga får ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkanden eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Den föreslagna bestämmelsen klarlägger t.ex. kommunstyrelsens befogenheter att vidta åtgärder för att skicka fullmäktiges framställning till ministeriet, trots att besvär som eventuellt anförts över fullmäktiges beslut ännu inte har avgjorts. I kommunerna kan man också utan dröjsmål börja förbereda ändringen i kommunindelningen, t.ex. vidta åtgärder för att tillsätta sammanslagningsstyrelsen.

Utvidgningen av förvaltningsdomstolens befogenheter när det gäller att bedöma om de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 § föreligger kunde i princip leda till en situation där förvaltningsdomstolen anser att den föreslagna ändringen i kommunindelningen uppenbarligen strider mot förutsättningarna i 4 § medan åter statsrådet samtidigt anser att framställningen överensstämmer med förutsättningarna i 4 §. Förvaltningsdomstolen kan emellertid om den så vill förbjuda verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut och på så sätt undvika dylika konfliktsituationer.

53 §. Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen. I paragrafen föreskrivs för det första om besvärsrätt över beslut som gäller sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun. Besvärsrätten över beslut som gäller överföring av en del av en kom-

mun till en annan kommun motsvarar det som föreskrivs i 35 § 1 mom. i den gällande lagen. I fråga om beslut som gäller sammanslagning av kommuner föreslås däremot ändringar i besvärsrätten som hänför sig till de föreslagna nya förfaringssätt som ska iakttas när ändringar i kommunindelningen bereds samt till strävandena att effektivare än för närvarande säkerställa kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter i ärenden som gäller ändringar i kommunindelningen. I fråga om rätten att söka ändring koncentrerar man sig i bestämmelserna på den beslutssituation som är avgörande för att beslutet om ändring i kommunindelningen ska fås till stånd.

Enligt 1 mom. får ändring i statsrådets beslut som avser förkastande av en framställning om sammanslagning av kommuner sökas av en kommun som berörs av ändringen en medlem i kommunen eller den sammanslagningssstyrelse som avses i 10 § genom besvär. Om statsrådet däremot godkänner framställningen om sammanslagning av kommunerna, föreligger inte längre särskild besvärsrätt över statsrådets beslut.

Statsrådets prövningsrätt vid ändringar i kommunindelningen som gäller sammanslagning av kommuner ska vara begränsad jämfört med fullmäktiges beslutsfattande, eftersom statsrådet kan antingen godkänna ändringen i kommunindelningen i överensstämmelse med kommunernas framställning eller förkasta den på grundval av en helhetsprövning. Behovet av särskilt rättsskydd hänför sig till statsrådets beslut endast i de situationer där statsrådet förkastar sammanslagningen av kommunerna enligt kommunernas framställning. Lagenligheten hos kommunernas framställning bedöms redan i samband med kommunalbesvär som hänför sig till fullmäktiges beslutsfattande.

Enligt 2 mom. får ändring i statsrådets beslut om sammanslagningen av kommunerna enligt kommunindelningsutredarens framställning sökas av en kommun som berörs ändringen eller en medlem i kommunen genom besvär. Bestämmelsen gäller situationer där fullmäktige i någon av de kommuner som ska gå samman har motsatt sig kommunsammanslagningen, men kommunindelningsutredarens förslag till kommunsamman-

slagning skulle ha fått majoritetens understöd i en folkomröstning i kommunen i fråga.

Enligt 3 mom. får ändring i ett beslut av statsrådet eller ministeriet som avser överföring av en del av en kommun till en annan kommun sökas av en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen genom besvär och i ett beslut som avser förkastande av en framställning om ändring av den som gjort framställningen.

Statsrådets prövningsrätt ska vara mera omfattande i fråga om överföring av en del av en kommun till en annan kommun än i fråga om ändringar i kommunindelningen som avser kommunsammanslagningar. Framställningar om att en del av en kommun ska överföras kan dessutom göras även av kommunmedlemmar vid sidan av kommunerna. Överföringen av en del av en kommun kan också påverka enskilda kommuninvånares rättigheter och skyldigheter mera direkt än en kommunsammanslagning. Besvärsrätt i fråga om statsrådets eller ministeriets beslut som avser överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska liksom för närvarande tillkomma en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen samt, när en framställning har förkastats, även den som gjort framställningen.

4 mom. motsvarar 35 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt den ska besvären lämnas till högsta förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från det att ett beslut som avser ändring i kommunindelningen publicerats i författningssamlingen eller ett beslut som avser förkastande av en framställning har meddelats dem som gjort framställningen. Besvären behandlas i brådska ordning vid högsta förvaltningsdomstolen.

I 5 mom. föreslås bestämmelser om verkställbarhet för beslut av statsrådet eller ministeriet som avser ändring i kommunindelningen. Ett beslut ska få verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten. Bestämmelsen är ny i kommunindelningslagen, men den motsvarar nuvarande praxis. I 31 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om besluts verkställbarhet. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf får ett beslut i vilket ändring kan sökas genom besvär inte verkställas innan det

har vunnit laga kraft. Enligt 2 mom. kan ett beslut dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts. Syftet med den bestämmelse som föreslås i kommunindelningsslagen är att klarlägga verkställbarheten i fråga om beslut som gäller ändringar i kommunindelningen.

54 §. Särskild besvärsmätt i fråga om beslut av kommunal myndighet. Bestämmelsen ska gälla en situation där statsrådet har fattat ett beslut om ändring i kommunindelningen som berör en kommun, men beslutet ännu inte har vunnit laga kraft. I en sådan situation kan en grund för kommunalbesvär också vara att den kommunala myndighetens beslut strider mot grunderna för ändring i kommunindelningen eller står i strid med 31 eller 32 § i förslaget. Bestämmelsen motsvarar 36 § i den gällande lagen.

I 2 mom. föreskrivs att besvärsmätt tillkommer också den sammanslagingsstyrelse som avses i 10 §.

55 §. Förbud mot ändringssökande. I paragrafen föreskrivs om de beslut enligt kommunindelningsslagen i vilka ändring inte får sökas. I 1 mom. förbjuds sökande av ändring i sådana beslut av statsrådet genom vilka kommuners gemensamma framställning om sammanslagning av kommunerna godkänns.

I 2 mom. föreskrivs om förbud mot att söka ändring i sådana beslut av ministeriet som gäller förordnande av en särskild kommunindelningsutredning. Ändring får inte sökas särskilt i beslutet, eftersom det är fråga om beredning av ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen. Bestämmelsen motsvarar den tolkning som iakttagits i rättspraxis (HFD 12.12.2006/3431) i fråga om den gällande lagen. Bestämmelser om sökande av ändring i ministeriets eller statsrådets slutliga beslut om ändring i kommunindelningen ingår i 52 §.

56 §. Ändring av rättelsenatur. Enligt paragrafen kan ministeriet företa rättelser i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändringar i kommunindelningen utan att innehållet ändras i sak. Bestämmelsen motsvarar 37 § i den gällande lagen. Det är fråga om

en specialbestämmelse och utöver den tillämpas vad som i 8 kap. i förvaltningslagen bestäms om rätelse av fel i beslut.

Bestämmelsen gör det möjligt att rätta fel av teknisk natur i t.ex. kartmaterial som bifogats statsrådets beslut om överföring av en del av en kommun eller i de fastighetsregisterenheter som nämns i beslutet vid ministeriet utan att beslutet på nytt behöver hänskjutas till statsrådet.

12 kap. Ikraftträdandebestämmelser

57 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås sedvanliga ikraftträdandebestämmelser. Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 2010. Lagen ska tillämpas första gången på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft den 1 januari 2011.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

58 §. Bestämmelser som upphävs. Genom lagen upphävs den gällande kommunindelningsslagen jämte senare ändringar. Om det i annan lagstiftning hänvisas till 1997 års kommunindelningsslag ska den nu föreslagna lagen tillämpas i stället för den.

59 §. Finansiering av sammanslagningsunderstöden. Till den del som paragrafen gäller 2008—2011 motsvarar den det som föreskrivs i ikraftträdandebestämmelsen till den gällande lagens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd. I dessa bestämmelser sägs att om den ram på sammanlagt 200 miljoner euro som i statsbudgeten reserverats för sammanslagningsunderstöd under ramperioden 2008—2011 eventuellt överskrids finansieras överskridningen genom att den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna minskas. Den minskning av statsandelen som motsvarar överskridningen ska vara lika stor per invånare i alla kommuner.

I paragrafen föreslås bestämmelser om att finansieringen av sammanslagningsunderstöden ska fördelas mellan staten och kommunerna på ovan nämnda sätt även i fråga om åren 2012—2015.

60 §. Övergångsbestämmelser. Enligt 1 mom. ska den kommunindelningsslag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag fortfa-

rande kunna tillämpas på framställningar om ändring i kommunindelningen som har tillställts ministeriet före utgången av mars 2010. Sålunda kan särskilt kommuner som bereder ändringar som träder i kraft vid ingången av 2011 beroende på vilket beredningsskede sammanslagningsframställningen befinner sig i välja vilkendera lagens procedurbestämmelser som det vore ändamålsenligt att iaktta i deras situation. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att ändringen av lagstiftningen inte fördröjer pågående ändringsprocesser.

I 2 mom. föreskrivs i sak på motsvarande sätt som i den gällande lagen om hur kommunsammanslagningar som genomförts innan bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd trädde i kraft inverkar på sammanslagningsunderstödet belopp.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I 48 § ingår bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning. Enligt paragrafen kan närmare bestämmelser om ändring i kommunindelningen eller den kamerala indelningen enligt 45 och 46 § och ombildande av en del av en registerenhet som överförs till en ny registerenhet enligt 47 § utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Till innehållet ska förordningen i huvudsak motsvara den förordning om ändring i kamerall indelning (233/1999) som jord- och skogsbruksministeriet utfärdat den 5 mars 1999 med stöd av 43 § 2 och 3 mom. i den gällande kommunindelningslagen. I förordningen ska emellertid också utfärdas närmare bestämmelser om beslut om ändring i kommunindelningen enligt 45 och 46 § i förslaget vilka fattats av förrättningsmännen eller fastighetsregisterföraren.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. Lagen ska tillämpas första gången på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2011.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Kommunal självstyrelse och administrativa indelnin

Enligt 121 § 1 mom. i Finlands grundlag är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. De i detta avseende centrala bestämmelserna ingår i kommunallagen. Enligt 1 § 1 mom. i kommunallagen är Finland indelat i kommuner och kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag. Enligt 2 mom. utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Enligt 3 mom. skall kommunen sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelningen genom lag. Här hänvisas till kommunindelningslagen. I samband med stiftandet av den gällande kommunindelningslagen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 24/1997 rd) att skyddet för kommunal självstyrelse inte erbjuder enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Således hade utskottet inte något att anmärka mot punkterna om tvångssammanslagningar i lagen ur författningsrättslig synpunkt.

Utgångspunkten för propositionen är att kommunstrukturen ska revideras genom att kommuner går samman på frivillig väg. Förutsättningen för en kommunsammanslagning ska i regel vara en gemensam framställning från kommunernas fullmäktige, i enlighet med vilken statsrådet beslutar om sammanslagning av kommunerna. Förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen bedöms således i första hand av kommunerna själva. Statsrådet kan förkasta kommunernas gemensamma sammanslagningsframställning endast om ändringen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Statsrådet ska således i princip inte ifrågasätta

kommunernas bedömning av förutsättningarna för att ända kommunindelningen, utan dess uppgift är att bedöma förutsättningarna för ändringen på ett allmännare plan och i förhållande till kommunstrukturens utveckling i hela landet.

Statsrådet ska undantagsvis kunna besluta om en sammanslagning av kommuner även fast fullmäktige, som utövar kommunens högsta beslutanderätt, motsätter sig den. Då ska det förutsättas att kommunindelningsutredarens förslag om en kommunsammanslagning har fått majoritetens understöd i en kommunal folkomröstning som ordnats i den kommun som motsätter sig sammanslagningen. En majoritet av kommunens röstberättigade medlemmar kan således i dessa situationer köra över fullmäktiges motstånd.

Statsrådet eller ministeriet kan besluta att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om inte fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen motsätter sig ändringen. Beslut om att en del av en kommun ska överföras kan i två olika situationer fattas även när en kommun som berörs av ändringen motsätter sig den. Beslut om att en del av en kommun ska överföras kan för det första fattas om ändringen är ringa för en kommun som berörs av ändringen. I dessa sammanhang föreslås att de procentgränser som i den gällande lagen föreskrivs för invånarantalet och arealen på det område som överförs slopas, eftersom man med dem inte i alla situationer uppnår innebörden i ändringen för kommunerna i fråga. I stället för dem förutsätts en mera omfattande bedömning av konsekvenserna av ändringen. För det andra kan beslut om att en del av en kommun ska överföras fattas trots motstånd från en kommun som berörs av ändringen i de situationer där utvecklingen av det område som överförs eller ett större område kräver att ändringen görs och ändringen inte avsevärt försämrar kommunens funktionsförmåga och förutsättningar att ansvara för ordnandet eller finansieringen av servicen. Enligt motsvarande bestämmelse i den gällande lagen ska de allmänna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen i dessa situationer vara särskilt vägande. Genom den föreslagna bestämmelsen försöker man klarlägga i vilka situationer en sådan ändring är möjlig och vad

som man särskilt borde fästa uppmärksamhet vid när förutsättningarna bedöms. I bägge ovan nämnda situationer försöker man med de föreslagna nya bestämmelserna förhindra sådana ändringar i kommunindelningen som vore oskäligen för någon kommun.

Enligt 122 § 1 mom. i grundlagen skall när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. I 17 § i 2 kap. i grundlagen, vilket gäller grundläggande fri- och rättigheter, föreskrivs om vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. I den paragraf som gäller förutsättningarna för ändring i kommunindelningen föreskrivs om tryggnaden av den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens ställning på det sätt som grundlagen förutsätter när kommunindelningen ändras. Statsrådet ska kunna förkasta en sådan framställning om ändring i kommunindelningen som uppenbarligen strider mot detta krav.

Jämlikhet

Jämlikhetsprincipen uttrycks i 6 § i grundlagen, enligt vilken människorna är lika inför lagen. Också kommuninvånarna ska bemötas jämlikt och ingen kommunmedlem får särbehandlas utan godtagbart skäl.

Enligt 31 § i den gällande kommunindelningslagen förblir kommunala taxor och stadgor även efter en ändring i kommunindelningen i kraft i tillämpliga delar inom det område som de har gällt. Taxorna och stadgorna ska omedelbart justeras så att de motsvarar den nya kommunindelningen. För att trygga kommuninvånarnas jämlikhet föreslås att bestämmelserna om justering av avgifter och stadgor när kommunindelningen ändras preciseras. Enligt förslaget till 33 § 1 mom. ska kommunala avgifter förenhetligas i hela den nya kommunens område eller i kommunen och det område som överförs till den innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Man ska kunna avvika från nämnda tidpunkt endast om det finns något på lag baserat skäl att göra det. Det ska således inte

vara möjligt att på en kommuns område tillämpa från varandra avvikande avgifter t.ex. inom hälso- och sjukvården, barndagvården eller institutionsservicen för äldre. En eventuell avvikelse ska grunda sig på lag, t.ex. i fråga om vattenavgifterna på vattenlagen (264/1961).

Enligt förslaget till 33 § 2 mom. ska kommunala stadgor som utfärdats med stöd av lag omedelbart justeras så att de motsvarar den nya kommunindelningen, dock senast ett år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Före justeringen gäller stadgorna även efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft i tillämpliga delar på det område som de har gällt. Ofta är det inte praktiskt möjligt att fatta beslut om ändring av kommunala stadgor enligt en sådan tidtabell att de nya stadgorna kunde träda i kraft samtidigt med ändringen i kommunindelningen. För att trygga ett jämlikt bemötande av kommuninvånarna borde dock stadgorna justeras utan dröjsmål. För justeringen av stadgorna bestäms en tidsfrist, då de i vilket fall som helst ska motsvara den nya kommunindelningen.

Egendomsskydd

I 15 § i 2 kap. i grundlagen, vilket gäller grundläggande fri- och rättigheter, bestäms om egendomsskydd. Enligt etablerad uppfattning gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inte offentlighetsrättsliga juridiska personer, t.ex. kommuner (RP 309/1993 rd). Av denna orsak är de bestämmelser om ekonomisk uppgörelse mellan kommuner som föreslås i propositionen inte problematiska med avseende på grundlagens egendomsskydd.

I den ekonomiska uppgörelsen är det fråga om omorganisering av offentlighetsrättsliga rättsförhållanden när en del av en kommun överförs till en annan kommun. På uppgörelsen tillämpas således inte privaträttsliga principer för överlåtelse av egendom. Med stöd av förslaget till 37 § övergår kommunal egendom som ligger på det område som överförs direkt med stöd av lag till den andra kommunen. Kommunerna kan komma överens om en ersättning för egendomen, vilken i princip är lägre än egendomens gängse värde.

Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen, som gäller rättsskydd, har ”var och en rätt ... att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan”. En motsvarande bestämmelse ingick tidigare i 16 § 1 mom. i regeringsformen.

I den regeringsproposition som gällde den gällande kommunindelningslagen föreslogs att besvärsmått inte skulle föreligga i fråga om statsrådets beslut. Enligt grundlagsutskottets utlåtande om lagen var nämnda bestämmelse oproblematisht för kommuner ur författningsrättslig synpunkt. Enligt vedertagen uppfattning gäller varken rättsskyddet som grundläggande fri- och rättighet eller de andra grundläggande fri- och rättigheterna offentlighetsrättsliga juridiska personer, som kommuner (RP 309/1993 rd). Å andra sidan ansåg utskottet att en möjlighet att anföra besvär skulle bättre överensstämma med kommunal självstyrelse än det föreslagna besvärshärbudet. Samma tankegång framgår också av motiveringen till lagen om godkännande av 11 artikeln i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 235/1990 rd), där kommunernas rätt att söka ändring betonas.

För den enskilde kommuninvånaren är situationen, som utskottet ser den, den att ett beslut om ändring av kommunindelningen inte i sig kan påverka hans rättigheter och skyldigheter enligt 16 § i regeringsformen. Saken kan komma i ett annat läge om en privatägd liten enklav överförs till en annan kommun. I så fall kom emellertid rätten att söka ändring i lagförslaget in i bilden.

I den nu aktuella propositionen föreslås besvärshärbud i fråga om statsrådets beslut som avser sammanslagning av kommuner enligt kommunernas gemensamma framställning. Kommunerna anses inte ha behov av att söka ändring i fråga om ett sådant beslut. Besvärshärbudet ska förutom kommunerna gälla även deras medlemmar. Kommunmedlemmarnas påverkningsmöjligheter anses bli tillräckligt tryggade redan med hjälp av den möjlighet att söka ändring som hänför sig till kommunernas sammanslagningsframställning. Kommunmedlemmarna ska höras redan i samband med fullmäktiges beslutsfattande.

Statsrådets beslut tillför således inte behandlingen av ärendet något nytt för den enskilde kommuninvånaren.

Däremot bör ett beslut genom vilket statsrådet förkastar kommunernas sammanslagningsframställning bedömas annorlunda. På grundval av ovan nämnda utlåtande av grundlagsutskottet som gällde stiftandet av kommunindelningenslagen kan det anses att åtminstone den kommun som berörs av ändringen bör ha besvärsmätt i fråga om ett sådant beslut. Dessutom kan en enskild kommunmedlem som understött fullmäktiges framställning ha behov av att söka ändring i ett beslut som avviker från den.

Enligt grundlagsutskottets ovan nämnda ståndpunkt kan vidare en överföring av en del av en kommun till en annan kommun anses beröra en enskild kommunmedlem mera direkt än en sammanslagning av kommuner. Av denna orsak föreslås möjlighet att söka ändring i beslut som innebär att en del av en kommun överförs även för enskilda kommunmedlemmar vid sidan av de kommuner som berörs av ändringen. Dessutom ska den som gjort framställningen i fråga ha besvärsmätt i fråga om ett beslut genom vilket ändringen förkastas.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I 124 § i grundlagen föreskrivs om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt bestämmelsen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Enligt propositionen kan till kommunindelningsutredare förordnas även någon annan person än en som står i tjänsteförhållande. Då tillämpas på honom bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen om offentligt samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar.

Kommunindelningsutredarens uppgift kan anses vara av sådan natur att det är fråga om utövning av offentlig makt. Utredaren ansvarar för beredningen av ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen. I anslutning till detta ansvarar utredaren bl.a. för att kommuninvånarnas åsikter hörs på det sätt som lagstiftningens förutsätter i det skede då framställningen bereds och att framställningen om ändring i kommunindelningen även i övrigt uppfyller de krav som ställs på den i lagstiftningen. Utredaren kan också lägga fram ett förslag om kommunal folkomröstning. Utredaren har också på lag baserad rätt att få uppgifter. I vissa fall förutsätter en ändring i kommunindelningen uttryckligen ett förslag av en utredare och även statsrådet är bundet av förslagets innehåll i sitt beslutsfattande. Utredaren fattar ändå inte det slutliga beslutet om ändring i kommunindelningen, utan han har en förberedande roll. Således är det inte fråga om en sådan i grundlagen avsedd uppgift som innebär betydande utövning av offentlig makt som inte kan anförtros andra än myndigheter.

Kommunindelningsutredare har i regel anställts vid ministeriet i tjänsteförhållande för viss tid medan utredningen görs. Detta är emellertid nödvändigtvis inte alltid möjligt i framtiden. I den föreslagna lagen ingår bestämmelser som ökar behovet av kommunindelningsutredare, t.ex. den möjlighet som föreskrivs i 4 § 2 mom. att avvika från kravet på enhetligt område på grundval av en särskild kommunindelningsutredning. Också det ökade antalet sammanslagningar mellan flera kommuner påverkar behovet av kommunindelningsutredare. Behovet av kommunindelningsutredare kan även annars variera stort beroende på antalet pågående ändringar i kommunindelningen. Det ministerium som sköter kommunindelningsärenden har inte nödvändigtvis alltid möjlighet att anställa det antal kommunindelningsutredare som behövs för tillfället i tjänsteförhållande bl.a. eftersom de resurser som står till buds för arbetsledningen är begränsade. Med tanke på skötseln av uppgiften är det då ändamålsenligare att utredaren står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till någon annan organisation. När en utredare tillsätts ansvarar ministeriet ändå för att den person som förordnas till uppgif-

ten har tillräcklig sakkunskap och erfarenhet och även i övrigt är lämplig för uppgiften.

Dessutom föreslås i propositionen att de medlare som ansvarar för att en ekonomisk uppgörelse verkställs mellan kommunerna ska ha motsvarande rättslig ställning som kommunindelningsutredaren. Medlarnas

uppgift ska vara att besluta om den ekonomiska uppgörelsen på ett för kommunerna bindande sätt. Kommunerna ska ha möjlighet att söka ändring i medlarnas beslut hos förvaltningsdomstolen. Eftersom medlarna fattar beslut som är bindande för kommunerna och som kan jämföras med förvaltningsbeslut, kan medlarens uppgift anses vara av så-

dan natur att det är fråga om utövning av offentlig makt. Medlarna väljs av de kommuner som berörs av ändringen, så även andra personer än sådana som står i tjänsteförhållande kan vara medlare.

Det lagförslag som ingår i propositionen torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen ändå innehåller omständigheter som är av betydelse med tanke på grundlagen, anses det ändamålsenligt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Kommunindelningslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Kommunindelning

För invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen och för den allmänna förvaltningen är Finland indelat i kommuner.

Om ändring i kommunindelningen bestäms genom lag eller genom beslut av statsrådet eller finansministeriet, nedan *ministeriet*, enligt vad som bestäms i denna lag.

2 §

Målen för utvecklande av kommunindelningen

När kommunindelningen utvecklas är målet en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med en ändring i kommunindelningen sammanslagning av kommuner eller överföring av en del av en kommun till en annan kommun.

Med *sammanslagning av kommuner* avses en ändring i kommunindelningen där

1) en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun,

2) samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun, eller

3) en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner så att den kommun som ska delas upp upplöses.

En kommun som uppkommit som resultat av en sammanslagning av kommuner kallas i denna lag *den nya kommunen*.

Med *överföring av en del av en kommun till en annan kommun* avses en ändring i kommunindelningen där antalet kommuner inte ändras.

4 §

Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen

Kommunindelningen kan ändras, om ändringen förbättrar

1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt,

2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området,

3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller

4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

En kommun ska bestå av ett enda område, som bildar en funktionell helhet, om inte statsrådet beslutar något annat i fråga om den regionala enhetligheten utgående från en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i 4 kap. Strävan med en särskild kommunindelningsutredning är att kommunen ska bestå av ett enda område.

I 1 mom. avses med område ett område som utgörs av en eller flera kommuner eller

en del av dem och som påverkas av ändringen i kommunindelningen. Förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen bedöms också med avseende på områdets framtida utveckling.

När kommunindelningen ändras ska den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

2 kap.

Inledande och beredning av sammanslagningar av kommuner

5 §

Inledande av en sammanslagning

En framställning om sammanslagning av kommuner görs gemensamt av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Kommunernas framställning ska tillställas ministeriet.

Ministeriet kan inleda en sammanslagning av kommuner genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. ska genomföras.

Ministeriet bestämmer en tidpunkt före vilken framställningar om sådana sammanslagningar av kommuner som planeras träda i kraft vid ingången av följande år ska tillställas ministeriet.

6 §

Sammanslagningsframställningens innehåll

I kommunernas framställning ska behovet av att ändra kommunindelningen motiveras och det ska utredas på vilket sätt de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 § föreligger. Till framställningen ska fogas kommunernas fullmäktiges överensstämmande beslut om kommunernas sammanslagningsframställning jämte därtill

hörande handlingar samt det sammanslagningsavtal som avses i 8 §.

Av framställning eller de därtill anslutna handlingarna ska framgå på vilket sätt kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem i enlighet med 7 § har getts möjlighet att påverka och bli hörda när framställningen beretts.

Till en framställning som gäller delning av kommunens område ska fogas utlåtanden av fastighetsregisterföraren och magistraten. Till fastighetsregisterförarens utlåtande ska fogas en förteckning över de i fastighetsregistret ingående registerenheter och delar därav som föreslås bli överförda till respektive kommun samt, efter behov, ett förslag till sträckning för gränsen mellan kommunerna. Av magistratens utlåtande ska framgå invånarantalet och språkförhållandena i de områden som föreslås bli överförda till respektive kommun.

7 §

Beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av den framställning om sammanslagning se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 4 kap. i kommunallagen (365/1995) och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att kommuner sammanslås ska ges möjlighet att påverka, finns i 41 § i förvaltningslagen (434/2003).

Kommunstyrelsen ska dessutom ge kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om förslaget till sammanslagningsframställning. Anmärkningarna ska framställas inom 30 dagar från det att möjligheten att framställa anmärkningar har kungjorts på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Kommunstyrelsen avger ett utlåtande om anmärkningarna och lägger fram förslaget om sammanslagning av kommunerna för fullmäktige.

Sammanslagningsframställningen bereds i samarbete med företrädare för personalen på det sätt som föreskrivs i lagen om samar-

bete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

8 §

Sammanställningsavtal

Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone

1) det sätt på vilket ändringen i kommunindelningen görs enligt 3 § 2 mom. och tidpunkten för ändringen,

2) principerna för ordnandet av den nya kommunens förvaltning,

3) den nya kommunens namn,

4) antalet ledamöter och ersättare i den sammanslagningsstyrelse som avses i 10 §, fördelningen av platserna mellan de kommuner som går samman samt mellan de olika grupper som är företrädda i fullmäktige på kommunernas område,

5) sammanslagningsstyrelsens behörighet,

6) sammanslagningsstyrelsens samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman innan statsrådet har beslutat att kommunerna ska sammanslås,

7) ställningen i den nya kommunen för kommundirektörerna i de kommuner som går samman,

8) principerna för samordningen av servicesystemen i de kommuner som går samman, samt

9) de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen.

Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft under en kommunal valperiod, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 §. Om avsikten är att i den nya kommunen i enlighet med 25 § välja flera fullmäktigeledamöter än vad som bestäms i 10 § i kommunallagen, ska kommunerna komma överens om det i sammanslagningsavtalet.

Om avsikten är att i samband med sammanslagningen av kommunerna ge den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun, ska utlåtande om namnet inhämtas hos Forskningscentralen för de inhemska språken innan samman-

ställningsavtalet godkänns. Utlåtandet ska fogas till sammanslagningsavtalet.

Sammanställningsavtalet bereds i samarbete med företrädare för kommunernas personal.

9 §

Sammanställningsavtalets giltighet och ändring av avtalet

Sammanställningsavtalet ska iakttas från och med det att fullmäktige i de kommuner som går samman har godkänt avtalet. Avtalet ska iakttas tills tre år har gått från det att sammanslagningen av kommunerna trädde i kraft, om man inte har kommit överens om en kortare tid eller om det inte redan tidigare blir omöjligt att iakttä någon av avtalsbestämmelserna.

Sammanställningsavtalet kan ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige tills sammanslagningen av kommunerna träder i kraft, om förhållandena förändras så att någon av avtalsbestämmelserna vore uppenbart oändamålsenlig att iakttä.

10 §

Sammanställningsstyrelse

Fullmäktige i de kommuner som går samman väljer en sammanslagningsstyrelse på det sätt som överenskommit i sammanslagningsavtalet. Sammanslagningsstyrelsen svarar för att sammanslagningsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Sammanslagningsstyrelsens mandattid börjar när fullmäktige i de kommuner som går samman, efter beslutet om kommunernas sammanslagningsframställning, har valt ledamöter och ersättare i sammanslagningsstyrelsen. Sammanslagningsstyrelsen väljer inom sig en ordförande och nödvändigt antal vice ordförande. Sammanslagningsstyrelsens mandattid upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

Har statsrådet fattat beslut om en ändring i kommunindelningen med stöd av 18 § 2 mom. ska kommunerna välja ledamöter

och ersättare till sammanslagningsstyrelsen omedelbart efter statsrådets beslut.

Angående sammanslagningsstyrelsen gäller i övrigt i tillämpliga delar det som föreskrivs om kommunstyrelsen.

3 kap.

Inledande och beredning när en del av en kommun överförs till en annan kommun

11 §

Inledande

En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige gemensamt eller en kommunmedlem. Kommunens eller kommunernas framställning ska tillställas ministeriet.

En kommunmedlem lämnar sin framställning till kommunstyrelsen i den egna kommunen, som ska inhämta utlåtanden om framställningen av fullmäktige i alla kommuner som berörs av ändringen. Av utlåtandet ska framgå kommunens ståndpunkt till ändringen jämte motivering. Kommunstyrelsen ska tillställa ministeriet framställningen och kommunernas utlåtanden inom sex månader efter det att framställningen togs emot. Om en kommunmedlems framställning till väsentliga delar är likadan som en framställning som nyligen behandlats i kommunerna, kan kommunstyrelsen tillställa ministeriet framställningen direkt utan utlåtanden av de andra kommunerna som berörs av ändringen.

Ministeriet kan inleda överföringen av en del av en kommun till en annan kommun genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. ska genomföras.

12 §

Innehållet i och beredningen av kommunernas gemensamma framställning

I en gemensam framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska de kommuner som berörs av

ändringen motivera behovet av att ändra kommunindelningen och utreda på vilket sätt de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 § föreligger.

Kommunerna ska foga utlåtanden av fastighetsregisterföraren och magistraten till sin framställning. Till fastighetsregisterförarens utlåtande ska fogas en förteckning över de i fastighetsregistret ingående registerenheter och delar därav som föreslås bli överförda från en kommun till en annan samt, efter behov, ett förslag till sträckning för gränsen mellan kommunerna. Av magistratens utlåtande ska framgå invånarantalet och språkförhållandena i den del av en kommun som föreslås bli överförd.

Bestämmelser om kommunernas skyldighet att under beredningen av en framställning se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka finns i 4 kap. i kommunallagen och bestämmelser om att de personer vars livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas på ett betydande sätt av att kommuner sammanslås ska ges möjlighet att påverka, finns i 41 § i förvaltningslagen.

Kommunstyrelsen ska ge kommunens invånare och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om överföringen av en del av en kommun till en annan kommun. Anmärkningarna ska framställas inom 30 dagar från det att möjligheten att framställa anmärkningar har kungjorts på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Kommunstyrelsen avger ett utlåtande om anmärkningarna och lägger fram förslaget om sammanslagning av kommunerna för fullmäktige.

Framställningen bereds i samarbete med företrädare för personalen på det sätt som föreskrivs i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare.

13 §

Innehållet i en kommuns eller kommunmedlems framställning

I en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun till en annan kommun ska behovet av en ändring i kommunindelningen

motiveras och det ska utredas på vilket sätt de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 § och de föreut-sättningar för beslutsfattande som anges i 19 § 2 mom. föreligger.

Av kommunens framställning ska framgå hur saken har beretts gemensamt med de andra kommuner som berörs av ändringen. Till framställningen ska fogas utlåtanden av de andra kommunernas fullmäktige.

I framställningen ska de aktuella områdena anges med nödvändig noggrannhet.

14 §

Förberedande behandling av en kommuns el- ler kommunmedlems framställning

Ministeriet bestämmer om den förberedande behandlingen av en enskild kommuns eller kommunmedlems framställning om överföring av en del av en kommun, om det inte genast förkastar framställningen med stöd av 21 § 3 mom. Ministeriet kan av grundad anledning också skjuta fram inledandet av den förberedande behandlingen.

Ministeriet ska inhämta den behöriga fastighetsregisterförarens och magistratens utlåtande om framställningen. Till fastighetsregisterförarens utlåtande ska fogas en förteckning över de i fastighetsregistret ingående registerenheter och delar därav som föreslås bli överförda från en kommun till en annan samt, efter behov, ett förslag till sträckning för gränsen mellan kommunerna. Av magistratens utlåtande ska framgå invånarantalet och språkförhållandena i den del av en kommun som föreslås bli överförd.

Ministeriet ska bestämma att de kommuner som berörs av ändringen ger sina invånare och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om framställningen. Anmärkningarna ska framställas inom 30 dagar från det att möjligheten att framställa anmärkningar har kungjorts på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Anmärkningen ska tillställas kommunstyrelsen i den kommun i vilken den som framställer anmärkningen är invånare eller med avseende på vilken den som framställer anmärkningen i övrigt anser sig vara part.

Fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen ska ge utlåtande om framställningen och anmärkningarna om den. Kommunens utlåtande och anmärkningarna ska tillställas ministeriet inom utsatt tid.

4 kap.

Särskild kommunindelningsutredning

15 §

Förordnande av särskild kommunindelnings- utredning

Med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller en ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning kan ministeriet bestämma att det ska verkställas en särskild kommunindelningsutredning, för vilken ministeriet efter att ha hört de berörda kommunerna tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare.

Det kan bestämmas att en särskild kommunindelningsutredning ska verkställas

- 1) på initiativ av ministeriet,
- 2) på framställning av kommunen, eller
- 3) om minst 20 procent av kommunens röstberättigade invånare gör en framställning om verkställande av en särskild kommunindelningsutredning.

16 §

Genomförande av särskild kommunindel- ningsutredning

Kommunerna ska delta i en särskild kommunindelningsutredning och i beredningen av kommunindelningsutredarens förslag på det sätt som i 2 och 3 kap. föreskrivs om beredningen av flera kommuners gemensamma framställning. Om en särskild utredning gäller anslutning av en del av en kommun till en annan kommun, ska utredaren vid behov också göra upp ett separat förslag till en sådan ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna som avses i 37 §.

Anser kommunindelningsutredaren på grundval av utredningen att det är nödvändigt att ändra kommunindelningen, ska utredaren lägga fram ett förslag om ändring i kommunindelningen för fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Angående innehållet i utredarens förslag gäller i tillämpliga delar det som föreskrivs i 6 och 12 § om flera kommuners gemensamma framställning.

Om fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen godkänner kommunindelningsutredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet i överensstämmelse med utredarens förslag.

Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Samtidigt kan utredaren föreslå för ministeriet att en kommunal folkomröstning enligt 30 § i kommunallagen ordnas om utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna.

Föreslår utredaren att en folkomröstning ska ordnas, kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas i den kommun eller i de kommuner där fullmäktige inte godkände kommunindelningsutredarens förslag om sammanslagning av kommunerna.

Kostnaderna för genomförandet av utredningen och för kommunala folkomröstningar som ministeriet bestämmer om, betalas av statens medel.

17 §

Kommunindelningsutredarens ställning

Kommunindelningsutredaren kan anställas i tjänsteförhållande. På en kommunindelningsutredare som inte är anställd i tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentligt samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar när utredaren sköter uppgifter enligt denna lag.

Kommunindelningsutredaren har, utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt, rätt att av myndigheterna få behövliga uppgifter om kommunernas och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt annat hjälp för fullgörande av uppgiften.

Grunderna för den ersättning som betalas för verkställandet av en särskild kommunindelningsutredning bestäms av ministeriet.

5 kap.

Beslut om ändring i kommunindelningen

18 §

Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås

Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunernas framställning om sammanslagning av kommunerna kan förkastas endast om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Beslut om en sammanslagning av kommuner kan fattas trots fullmäktiges motstånd, om kommunindelningsutredarens förslag enligt 16 § om en sammanslagning av kommunerna har fått majoritetens understöd i en folkomröstning som ordnats i en kommun som motsätter sig sammanslagningen.

19 §

Förutsättningar för beslutsfattande när en del av en kommun överförs till en annan kommun

Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan fattas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen.

Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan fattas trots att fullmäktige motsätter sig detta, om

1) ändringen är ringa för en kommun som motsätter sig ändringen med beaktande av ändringens konsekvenser för kommunens invånarantal, landareal, kommunala service, ekonomi, näringsverksamhet, samhällsstrukturens utveckling eller andra omständigheter som kan jämföras med dessa, eller

2) om den utveckling av området som avses i 4 § 3 mom. förutsätter ändringen och ändringen inte avsevärt försämrar funktionsförmågan hos någon kommun som motsätter sig ändringen och kommunens förutsättningar att ansvara för ordnandet eller finansieringen av servicen.

20 §

Hur en ändring i kommunindelningen inverkar på andra regionindelningar

Innan beslut fattas om en ändring i kommunindelningen ska ministeriet utreda hur ändringen inverkar på statens region- och lokalförvaltning och de regionindelningar som tillämpas i Europeiska unionens verksamhet.

21 §

Behörighetsfördelningen mellan statsrådet och ministeriet

Statsrådet beslutar om ändring i kommunindelningen eller om förkastande av en framställning som gäller detta.

Ministeriet kan besluta att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun om inte fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen har motsatt sig detta, eller förkasta en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om fullmäktige i någon kommun som berörs av ändringen har motsatt sig detta.

Ministeriet kan genast förkasta en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun, om ministeriet anser att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en ändring i kommunindelningen. I övrigt bestämmer ministeriet om den förberedande behandlingen av en framställning i enlighet med 14 §.

22 §

Beslut om ändring i kommunindelningen

Beslut om ändring i kommunindelningen ska fattas före utgången av juni månad året före det år då ändringen träder i kraft. En ändring i kommunindelningen ska bestämmas att träda i kraft vid ingången av ett kalenderår.

Beslut om ändring i kommunindelningen ska publiceras i Finlands författningssamling och sändas för kungörelse i den kommun som berörs av ändringen på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen. Beslut om godkännande eller förkastande av en framställning om ändring i kommunindelningen som gjorts av en kommunmedlem ska delges den som gjort framställningen särskilt.

6 kap.

Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun

23 §

Beaktande av en ändring i kommunindelningen vid val

Förrättas kommunalval under året före det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft, ska valet förrättas i de kommuner som berörs av ändringen med iakttagande av den nya kommunindelningen.

När kommuner går samman beslutar den nya kommunens sammanslagningsstyrelse om indelningen i röstningsområden samt tillsätter centralvalnämnden, valnämnderna och valbestyrelserna.

Om en del av en kommun överförs till en annan kommun ska fullmäktige i den mottagande kommunen till kommunens centralvalnämnd förutom de medlemmar som enligt vallagen (714/1998) hör till nämnden välja en eller flera medlemmar och ersättare från det område som ska överföras, om förhållandet mellan detta områdes invånarantal och kommunens invånarantal förutsätter det.

Bildas till följd av överföringen av en del av en kommun i kommunen ett nytt röst-

ningsområde, som omfattar det område som ska överföras till kommunen, ska kommunstyrelsen i kommunen i fråga i valnämnden för röstningsområdet invälja extra medlemmar så som bestäms i 3 mom.

24 §

Bildande av fullmäktige under valperioden

Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft under en kommunal valperiod förrättas i de kommuner som berörs av ändringen nya kommunalval året före ikraftträdandet. I sammanslagningsavtalet kan kommunerna komma överens om att val förrättas tidigare än vid den tidpunkt som föreskrivs i 144 § i vallagen. Val kan inte förrättas innan statsrådet har beslutat om sammanslagning av kommunerna. Kommunerna ska meddela justitieministeriet tidpunkten för valet utan dröjsmål efter att statsrådet fattat sitt beslut. Vid valet iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms om ordinarie kommunalval. Fullmäktigeledamöternas mandattid pågår till den kommunala valperiodens slut.

De kommuner som går samman kan trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige ska utgöra fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

De kommuner som går samman kan också trots 1 mom. i sammanslagningsavtalet komma överens om att deras fullmäktige delvis sammanslås till fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de fullmäktigeledamöter och ersättare som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen.

25 §

Antalet fullmäktigeledamöter

De kommuner som går samman kan i sammanslagningsavtalet komma överens om att ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i 10 § i kommunallagen ska väljas i den nya kommunen. Avtalet kan till denna del vara i kraft till utgången av den första hela kommunala valperioden. Kommunerna ska meddela justitieministeriet antalet fullmäktigeledamöter.

26 §

Förberedande åtgärder

Registerförvaltningsmyndigheterna och valmyndigheterna ska vidta behövliga åtgärder så att det val som avses i 23 och 24 § kan förrättas, och myndigheterna ska ge varandra handräckning i det syftet.

27 §

Inledande av fullmäktiges verksamhet

Efter att resultatet av kommunalvalet i den nya kommunen fastställts ska fullmäktige omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att ordna kommunens verksamhet och förvaltning. Om de kommuner som går samman har kommit överens om att fullmäktige ska bildas i enlighet med 24 § 2 eller 3 mom., börjar fullmäktiges mandattid när statsrådet har beslutat om ändringen i kommunindelningen.

Den till åldern äldsta fullmäktigeledamoten utfärdar möteskallelse till det första fullmäktigesammanträdet och för ordet vid sammanträdet till dess ordförande och vice ordförande för fullmäktige har valts.

Fullmäktige har rätt att meddela temporära bestämmelser i ärenden som kräver beslut av statliga myndigheter för att träda i kraft. Bestämmelserna är i kraft till dess en permanent bestämmelse har utfärdats.

28 §

Mandattiden för andra förtroendevalda och inledande av tjänsteinnehavarnas tjänsteutövning

Uppdragen för de förtroendevalda i de kommuner som går samman upphör när ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Mandattiden för kommunstyrelsen i den nya kommunen börjar genast när den nya fullmäktigeförsamlingen har valt styrelsen.

Andra förtroendevalda och tjänsteinnehavare i den nya kommunen börjar sköta sina uppdrag från och med den tidpunkt som den nya fullmäktigeförsamlingen beslutar, dock senast när ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Den nya kommunens revisionsnämnd och revisorer granskar utgående från beredning som gjorts av revisionsnämnderna och revisorerna i de kommuner som upplöses förvaltningen och ekonomin i de kommuner som upplöses för det år som föregick ändringen i kommunindelningen på det sätt som föreskrivs i 9 kap. i kommunallagen. Granskningen ska gälla även beredningen av ändringen i kommunindelningen.

29 §

Personalens ställning

En sådan ändring i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse.

Vid ändringar i kommunindelningen som trätt i eller träder i kraft vid ingången av åren 2008—2013 och där personalen övergår i anställning hos en sådan ny eller annan kommun som avses i 3 § har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagar och tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud

gäller samtliga kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

30 §

Kommundirektör

Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, förflyttas han eller hon till en för honom eller henne lämplig tjänst eller lämpligt arbetsavtalsförhållande i den nya kommunen. Angående kommundirektörens ställning och rättigheter gäller i övrigt vad som bestäms i 29 §.

7 kap.

Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall

31 §

Behörigheten hos myndigheter i kommuner som går samman

Efter att statsrådet fattat beslut om sammanslagning av kommuner får myndigheterna i de kommuner som går samman inte besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte. Myndigheterna i de kommuner som går samman får besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen, om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets brådskande natur.

32 §

Behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen och i den mottagande kommunen

Efter statsrådets eller ministeriets beslut som innebär att en del av en kommun överförs till en annan kommun får myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kom-

munen utan samtycke av myndigheterna i den kommun som tar emot delen besluta endast om sådana ärenden som inte har några betydande verkningar som är bindande för den mottagande kommunen.

Myndigheterna i den kommun som överlåter en del av kommunen får dock utan samtycke av myndigheterna i den kommun som tar emot delen besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen, om beslutsfattandet inte kan framskjutas på grund av ärendets bråds-kande natur.

Innan ändringen i kommunindelningen träder i kraft får myndigheterna i den mottagande kommunen vidta de åtgärder som verkställigheten av ändringen förutsätter.

33 §

Kommunala avgifter och stadgor

Kommunala avgifter ska förenhetligas inom hela den nya kommunens område eller inom kommunen och det område som överförs till den från det att ändringen i kommunindelningen träder i kraft, om det inte finns något på lag baserat skäl att avvika från nämnda tidpunkt.

Kommunala stadgor som utfärdats med stöd av lag ska omedelbart ändras så att de motsvarar den nya kommunindelningen, dock senast ett år efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft. Före ändringen gäller stadgarna i tillämpliga delar i överensstämmelse med den tidigare kommunindelningen.

34 §

Sammanslutningars och stiftelsers hemort

Upplöses en kommun som i bolagsordningen eller stadgarna anges som hemort för ett bolag, en förening, ett andelslag eller någon annan sammanslutning, firma eller stiftelse som antecknats i register, blir den nya kommunen när ändringen i kommunindelningen träder i kraft hemort för sammanslutningen eller stiftelsen.

Delas en kommuns område mellan två eller flera kommuner, blir hemorten för en sam-

manslutning eller en stiftelse den kommun med vilken förvaltningscentrum för den kommun som upplöses blir införlivat.

Anteckning om den nya hemort som bestäms enligt 1 och 2 mom. görs i registret på tjänstens vägnar.

35 §

Ändringar i den judiciella och administrativa indelningen

Om en eller flera kommuner sammanslås med en existerande kommun, en kommuns område delas mellan två eller flera kommuner eller en del av en kommun överförs till en annan kommun, föranleder beslutet om ändring i kommunindelningen, om inte något annat bestäms särskilt, motsvarande ändringar i den judiciella och administrativa indelningen räknat från samma tidpunkt. När kommuner går samman genom att bilda en ny kommun bestämmer statsrådet till vilka domkretsar och förvaltningsområden den nya kommunen ska höra.

8 kap.

Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

36 §

Övergång av egendom och skulder vid kommunupplösning

När kommuner går samman övergår rättigheterna, tillstånden, egendomen, skulderna och förpliktelserna för en kommun som upplöses till den nya kommunen.

Om området för en kommun som upplöses delas mellan två eller flera kommuner, gäller om fördelning av egendomen i tillämpliga delar det som föreskrivs om ekonomisk uppgörelse i 16 § 1 mom. och i detta kapitel.

37 §

Verkställande av ekonomisk uppgörelse

Om en del av en kommun överförs till en annan kommun ska de kommuner som berörs

av ändringen verkställa en ekonomisk uppgörelse som gäller kommunernas egendom på det område som ändringen gäller, om inte detta med hänsyn till ändringens ringa verkningar eller av någon annan anledning ska anses onödigt.

Sådan fast egendom och arrenderätt eller någon annan nyttjanderätt i anknytning till den samt sådan lös egendom med fast anknytning till den fasta egendomen som uteslutande eller huvudsakligen tjänar ordnandet av kommunens service för invånare som bor på området i fråga, övergår till den kommun som området överförs till.

Kommunen ska ersätta den kommun som överlåter området för sådan egendom som avses i 2 mom. I ersättningsbeloppet ska beaktas de förpliktelser och ekonomiska konsekvenser som ändringen medför för kommunerna på det sätt som kommunerna kommer överens om detta.

Annan egendom samt tillgångarna och skulderna för en kommun som berörs av ändringen övergår till en annan kommun endast om kommunerna kommer överens om detta.

Delningen av egendom samt skulder och förpliktelser mellan de kommuner som berörs av ändringen får inte äventyra borgenärernas eller andra rättsinnehavares ställning. Är inte staten rättsinnehavare, får inte ansvaret för förbindelsen överföras på en annan kommun utan borgenärens eller någon annan rättsinnehavares samtycke.

38 §

Medlingsförfarande

När de kommuner som berörs av en ändring inte enighet om den ekonomiska uppgörelsen eller kommunindelningsutredarens förslag enligt 16 § 1 mom. om uppgörelsen, avgörs ärendet på yrkande av en kommun vid medlingsförfarande enligt denna paragraf.

Kommunerna utser en eller flera medlare som ska verkställa den ekonomiska uppgörelsen. När kommunerna inte enighet om medlarna, utser varje kommun en medlare och medlarna tillsammans utser en medlare som ska vara opartisk ordförande. Är med-

larna oeniga om en fråga i anslutning till den ekonomiska uppgörelsen, är majoritetens ståndpunkt avgörande. På medlarna tillämpas vad som i 17 § 1 och 2 mom. föreskrivs om kommunindelningsutredarens straffrättsliga ansvar och skadeståndsansvar samt rätt att få uppgifter.

Utöver de förutsättningar som föreskrivs i 37 § kan medlarna vid uppgörelsen beakta sådana ekonomiska konsekvenser av ändringen i kommunindelningen som betraktas som skäligen med tanke på kommunernas ekonomi och ett rättvist bemötande av dem.

Kommunerna svarar gemensamt för kostnaderna för medlingsförfarandet. Ersättning till medlarna ska vara skälig med beaktande av den tid som uppdraget kräver, ärendets svårighetsgrad och andra omständigheter som inverkar på saken.

Medlarna ska fatta ett beslut om den ekonomiska uppgörelsen. Beslutet ska delges kommunerna i enlighet med 59 eller 60 § i förvaltningslagen.

Kommunerna kan söka ändring i medlarnas beslut om den ekonomiska uppgörelsen hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

39 §

Avgörande av tvist om avtalet

Är de kommuner som berörs av en ändring oeniga om tolkningen av det avtal som gäller den ekonomiska uppgörelsen, avgörs saken som förvaltningsvistemål i förvaltningsdomstolen.

40 §

Förvärv av egendom

En bestämmelse om att en kommun ska tilldelas egendom i den ekonomiska uppgörelsen motsvarar en åtkomsthandling.

9 kap.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

41 §

Sammanslagningsunderstöd

När kommuner går samman betalas ett sammanslagningsunderstöd till den nya kommun som uppkommer. Sammanslagningsunderstöd betalas för ändringar i kommunindelningen som har genomförts eller genomförs vid ingången av åren 2008—2013.

Sammanlagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet, och en tilläggsdel, som bestäms enligt antalet kommuner.

Sammanlagningsunderstöd betalas under tre år. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Sammanslagningsunderstödet betalas till 1,4-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2010 eller 2011, och till 1,8-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen har verkställts vid ingången av 2008 eller 2009.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även den senast genomförda ändringen i kommunindelningen skulle ha genomförts från början av betalningsperioden. Skillnaden mellan det understöd som betalas ut och det omräknade understödet betalas det år då den senast genomförda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de två följande åren på det sätt som bestäms i 2 mom.

Ministeriet betalar understödet årligen före utgången av juni. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt

och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 18 § i befolkningsdatalagen (507/1993) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

42 §

Sammanslagningsunderstödet grunddel

Sammanslagningsunderstödet grunddel bestäms utifrån invånarantalet i den nya kommunen samt det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner, utom den största, som berörs av ändringen, som följer

Invånarantalet i den nya kommunen	Det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner utom den största	Grunddel mn euro
20 000 eller mera	över 10 000	4,00
	5 000–10 000	3,60
	under 5 000	3,20
under 20 000	över 7 000	3,00
	3 500–7 000	2,50
	under 3 500	2,00

43 §

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen där antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro, om antalet kommuner minskar med två. Den växer med nämnda eurobelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner.

44 §

Ersättning av minskning av statsandelar

Om en sammanslagning av kommuner som har genomförts eller genomförs vid ingången av åren 2008—2013 minskar statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljas kommunerna på grund av minskningen under det år då sammanslagningen av kommunerna

träder i kraft och de därpå följande fyra åren ersättning för minskningen av statsandelarna. Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämning av statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftkostnader som de kommuner som går samman beviljats året före det år då ändringen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar som skulle ha betalats till den nya kommunen på basis av en sådan sammanslagning av kommuner som skulle ha genomförts samma år. Om bestämningsgrunderna för statsandelen ändras från och med det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft, beräknas ersättningen i enlighet med de nya bestämningsgrunder som ska tillämpas från och med nämnda år. Ministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de vederbörande ministerier som avses i lagen om statsandelar till kommunerna.

Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 18 § i befolkningsdatalagen vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Ministeriet betalar ersättningarna i samband med sammanslagningsunderstödet.

10 kap.

Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning

45 §

Anpassning av den kamerala indelningen till kommunindelningen

Fastighetsregisterföraren ska se till att de ändringar som motsvarar beslut om ändring i kommunindelningen eller om sträckningen för gränsen mellan kommuner förs in i den

kommunindelning som följs i fastighetsregistret (*kameral indelning*).

46 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen vid fastighetsförrättning

Kommer kommunindelningen och den kamerala indelningen att avvika från varandra till följd av en fastighetsförrättning, beslutar förrättningsmännen att den administrativa kommunindelningen och den kamerala indelningen ska förenhetligas.

Den administrativa kommungränsen kan ändras vid en fastighetsförrättning, om

1) arealen av de områden som överförs från en kommun till en annan kommun eller flera andra kommuner vid samma lantmäteriförrättning är högst 50 hektar, och

2) på det område som överförs finns inga andra byggnader som förutsätter bygglov än enstaka semesterbostäder utanför detaljplaneområde eller ekonomibyggnader som behövs för att bedriva jord- och skogsbruk.

Kommunen är sakägare vid en fastighetsförrättning där den administrativa kommungränsen ändras.

Ändring i förrättningsmännens beslut som gäller ändring av kommungränsen får sökas av ägaren till ett område som ingår i registerenheten och av en kommun som berörs av ändringen av den administrativa kommungränsen. Ändring söks hos jorrdomstolen. Vid sökande av ändring iaktas vad som föreskrivs i fastighetsbildningslagen (554/1995).

47 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen i övriga fall

Har kommunindelningen och den kamerala indelningen till följd av en fastighetsförrättning eller annars till följd av något annat skäl än ett beslut om ändring i kommunindelningen eller gränsens sträckning kommit att avvika från varandra, får fastighetsregisterföraren

1) besluta att den kamerala indelningen ändras i överensstämmelse med kommunindelningen,

2) besluta att kommungränsen ändras i överensstämmelse med den kamerala indelningen, om det inte är ändamålsenligt att ändra den kamerala indelningen och förutsättningarna enligt 46 § 2 mom. 1 och 2 punkten föreligger, eller

3) göra framställning till ministeriet om ändring i kommunindelningen, om det inte är ändamålsenligt att ändra den kamerala indelningen och förutsättningarna enligt 46 § 2 mom. 1 och 2 punkten inte föreligger.

Ändring i fastighetsregisterförarens beslut får sökas av ägaren till ett område som ingår i registerenheten och av en kommun som berörs av ändringen av den administrativa kommungränsen. Ändring söks hos förvaltningsdomstolen. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får inte sökas genom besvär. I övrigt iakttas förvaltningsprocesslagen vid sökande av ändring.

48 §

Bildande av en egen fastighet av ett område som överförs

Om en del av en fastighet ska överföras kameralt från en kommun till en annan, ombildas den genom styckning till en fastighet i den mottagande kommunen (*kameral styckning*). Ska en del av en annan registerenhet överföras kameralt från en kommun till en annan, ombildas den till en ny registerenhet.

49 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om ändring i kommunindelningen eller den kamerala indelningen enligt 46 och 47 § och ombildande av en del av en registerenhet som överförs till en ny registerenhet enligt 48 § kan utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

50 §

Uppgång av rå mellan kommuner

Blir det nödvändigt att bestämma sträckningen för en kommungräns och att märka ut

den i terrängen på grund av fastställandet av gränsen mellan kommuner, ska lantmäteribyrån sköta förrättningen (*uppgång av rå mellan kommuner*) efter att beslutet om gränsen har vunnit laga kraft. Ifall osäkerhet om kommungränsens sträckning råder på grund av att rå har vuxit igen eller av någon annan sådan orsak och ett allmänt behov kräver att rås sträckning klarläggs, kan lantmäteribyrån på eget initiativ bestämma att en uppgång av rå mellan kommuner ska förrättas. Vid förrättningen iakttas i tillämpliga delar vad som i fastighetsbildningslagen och med stöd av den bestäms om rågång som sker i form av fastighetsbestämning samt om bestämmande av rå för registerenheter och utmärkning av den i terrängen.

Vid en förrättning som gäller uppgång av rå mellan kommuner är även de kommuner som berörs av ändringen sakägare.

51 §

Kostnader som åsamkas lantmäteriverket

Kostnaderna för uppgifter som enligt denna lag ankommer på lantmäteriverket betalas av statens medel.

11 kap.

Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur

52 §

Sökande av ändring i fullmäktiges beslut om framställning om en ändring i kommunindelningen

Ändring i beslut av fullmäktige varigenom en ändring i kommunindelningen föreslås får sökas genom besvär på det sätt som nämns i kommunallagen. Om besvären gäller förutsättningarna för ändring i kommunindelningen enligt 4 § kan beslutet upphävas endast om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot nämnda förutsätt-

ningar. Besvären behandlas i brådskanie ordning vid förvaltningsdomstolen.

Fullmäktiges framställning om en ändring i kommunindelningen får verkställas innan beslutet om ändringen har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

53 §

Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen

Ändring i beslut av statsrådet som avser förkastande av en framställning om sammanslagning av kommuner får sökas av en kommun som berörs av ändringen, en medlem i kommunen eller den sammanslagingsstyrelse som avses i 10 § genom besvär.

Om statsrådet beslutar om sammanslagning med stöd av 18 § 2 mom., får ändring i beslutet genom besvär sökas av en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen.

Ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som avser överföring av en del av en kommun till en annan kommun får genom besvär sökas av en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen och i ett beslut som avser förkastande av en framställning om ändring av den som gjort framställningen.

Besvären ska lämnas till högsta förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från det att ett beslut som avser ändring i kommunindelningen publicerats i Finlands författningssamling eller ett beslut som avser förkastande av en framställning om ändring har meddelats dem som gjort framställningen. Besvären behandlas i brådskanie ordning vid högsta förvaltningsdomstolen.

Ett beslut av statsrådet eller ministeriet som avser ändring i kommunindelningen får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

54 §

Särskild besvärsmätt i fråga om beslut av kommunal myndighet

Beslut av en kommunal myndighet som har fattats efter att ett sådant beslut av statsrådet eller ministeriet som avser en ändring i kommunindelningen har getts, men innan ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft får överklagas på det sätt som bestäms i kommunallagen också på den grund att beslutet strider mot grunderna för ändring i kommunindelningen eller mot 31 eller 32 §.

Besvärsmätt tillkommer också den sammanslagingsstyrelse som avses i 10 §.

55 §

Förbud mot ändringssökande

Ändring får inte sökas i ett beslut om sammanslagning av kommuner som statsrådet fattat på kommunernas gemensamma framställning.

I ett beslut av ministeriet som avses i 15 § och som avser förordnande av särskild kommunindelningsutredning får ändring inte sökas särskilt.

56 §

Ändring av rättelsenatur

Utöver det som 8 kap. i förvaltningslagen bestäms om rättelse av fel i beslut kan ministeriet verkställa ändringar av rättelsenatur i beslut som avser ändring i kommunindelningen och som utfärdats med stöd av denna lag.

12 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

57 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas första gången på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2011.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

58 §

Bestämmelser som upphävs

Genom denna lag upphävs kommunindelningsslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) jämte ändringar.

Om det någon annanstans i lag hänvisas till den kommunindelningsslag som gäller vid ikraftträdandet av denna lag, ska denna lag tillämpas i stället för den.

59 §

Finansiering av sammanslagningsunderstöden

Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro betalas i sådant sammanslagningsunderstöd som avses i 41 § under vardera perioden åren

2008—2011 och 2012—2015, minskas den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996) med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av den allmänna statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.

60 §

Övergångsbestämmelser

Den kommunindelningsslag som gäller vid ikraftträdandet av denna lag kan tillämpas på framställningar om ändring i kommunindelningen som har tillställts ministeriet före utgången av mars 2010.

Om en ändring i kommunindelningen som trätt i kraft vid ingången av 2008 eller träder i kraft därefter berör en kommun till vilken betalas sammanslagningsunderstöd enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen om ändring av kommunindelningsslagen (170/2007), upphör betalningen av stödet när ändringen i kommunindelningen träder i kraft och det nya understödet betalas i enlighet med denna lag.

Helsingfors den 11 september 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*