



KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

VIITE Korkeimman hallinto-oikeuden 10.10.2007 päivätty vastaselityspyyntö asiassa dnro 2464/1/07.

ASIA Vastaselitys Helsingin kaupunginhallituksen antamaan selitykseen viitekohdassa mainitussa asiassa.

VASTASELITYKSEN ANTAJA

Sipoon kunnanhallitus

Postiosoite	Postadress	Katuosoite	Gatuadress	Vaihde Växel
PL 7	PB 7	Iso Kylätie 18	Stora Byvägen 18	(09) 235 31
04131 SIPOO	04131 SIBBO	04130 SIPOO	04130 SIBBO	Telefax (09) 2353 6209

VASTASELITYS

Helsingin kaupunginhallituksen (jäljempänä "Helsinki") 2.10.2007 antaman selityksen johdosta Sipoon kunnanhallitus (jäljempänä "Sipoo") lausuu vastaselityksensä korkeimmalle hallinto-oikeudelle kunnioittaen seuraavaa, otsikointi vastaa sisäasiainministeriön lausunnossa käytettyä:

1. Kuntajakolain 3 §:n ja 5 §:n tulkinta

Helsinki viittaa selityksessään valtioneuvoston päätökseen ja katsoo asiaa mitenkään perustelematta, että kolmen kuntajakolain 3 §:n mukaisista yleisistä edellytyksistä Valtioneuvoston päätöksellä olisi osoitettu täyttyvän. Näin ei kuitenkaan ole, vaan kuten Sipoo valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle on osoittanut, nämä kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset eivät täyty miltään osin. Sipoo viittaa tältä osin valituksessa esittämäänsä.

Alue-käsitteen osalta Helsinki viittaa asiasta hallituksen esityksessä HE 135/1997 s. 18 todettuun, eli siihen, että kuntajaon muutoksella hallituksen esityksen mukaan "voidaan tavoitella myös asianomaisia kuntia laajempia tai suppeampia hyötyjä". Olennaista siis on, että alue-käsitettä toki voidaan tulkita myös laajemmin, mutta että tarkastelun peruslähtökohtana luonnollisesti tulee olla itse siirrettävä alue ja muutoksen kohteena olevat kunnat. Kun asiaa tarkastellaan tästä peruslähtökohdasta ja kun otetaan huomioon, mitkä kuntajakomuutoksen vaikutukset olisivat Sipoon kunnan kannalta ja ottaen vielä huomioon kuntajakolain 1 §:n tavoitteet ja kunnallisen itsehallinnon periaate, ei voida päätyä siihen, että kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1-3 edellytykset täytyisivät. Pelkästään koko Helsingin saama etu ei ole riittävä peruste kuntajakolain muutokselle, vaan kuten hallituksen esityksessä todetaan, muutoksella voidaan tavoitella myös asianomaisia kuntia laajempia alueellisia hyötyjä. Asianomaisia kuntia ja vaikutuksia niihin ei näin ollen alue-käsitteen perusteella voida rajata pois päätöksen laillisuutta arvioitaessa.

Helsingin selityksessä väitetään myös, että "siirrettävälle alueelle tulevat palvelut" ja "elinkeinotoimintamahdollisuuksien parantuminen" hyödyttäisi sekä siirrettävän alueen asukkaita että laajemmin helsinkiläisiä, vantaalaisia ja sipoolaisia. Tällä perusteella Helsinki katsoo, että "Siirrolla on positiivisia vaikutuksia myös alueen muille kunnille eli Sipoon kunnalle ja Vantaan kaupungille". Helsingin kaupungin käsitys on tältä osin sekä perusteiltaan että johtopäätöksiltään virheellinen. Ensinnäkin on syytä todeta, että vaikutukset Sipoon kunnan kannalta kiistatta olisivat negatiiviset ja erittäin merkittävät. Sipoo viittaa tältä osin valituksessa esittämäänsä. Mutta tämän lisäksi on voimakkaasti syytä korostaa, että Helsingin kaupungin väite lähtee siitä virheellisestä olettamuksesta, että siirrettäväksi esitetylelle alueelle ei ilman rajamuutosta tulisi palveluja tai että siirrettäväksi esitetyn alueen elinkeinotoimintamahdollisuuksien parantaminen edellyttäisi kuntajaon muutosta. Tämä Helsingin ja myös valtioneuvoston päätökseen sisältyvä peruslähtökohta on virheellinen. Todellisuudessa Sipoo on jo nyt tekemillään päätöksillä ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla päästään valtioneuvoston päätöksen

taustalla olevaan haluttuun yhteiskuntakehitykseen ja siirrettäväksi esitetyn alueen kehittämiseen. Sipoon kunta on näin ollen tässä alueen kehittämistoiminnassa huomattavasti Helsinkiä pidemmällä. Sipoolle on myös valmiit suunnitelmat päätösten täytäntöön panemiseksi ja täsmentämiseksi ja lainsäädännön kautta tarvittavat maankäyttöpoliittiset välineet tavoitteiden saavuttamiseksi. Sipoo viittaa tältä osin valituksessa esittämäänsä ja toteaa, että siirrettävän alueen palvelujen ja elinkeinotoiminnan toimintamahdollisuuksien kehittäminen tulee tapahtumaan Sipoon kunnan toimesta. Mitään perusteita kuntajaon muutokselle ei tämän johdosta edellä mainituin perustein ole esitettävissä.

Kuntajakolain 5 §:n mukaisten erityisten edellytysten täyttymisen osalta Helsinki lainaa valtioneuvoston päätöksen perusteluja ja esittää, että *"Erityisten edellytysten on katsottava täyttyvän, vaikka otetaan huomioon Sipoon kunnalle mahdollisesti aiheutuva haitta"*. Helsingin selityksessä ei kuitenkaan miltään osin perustella sitä, miksi näin olisi katsottava eikä Helsingin selityksestä tältä osin siksi edes voi antaa vastaselitystä. Mikäli Helsingin tarkoituksena ainoastaan on ollut yhtyä valtioneuvoston päätöksen perusteluihin, Sipoo viittaa vastaselityksenään valituksessa lausumaansa. Sipoo myös korostaa, ettei kysymys ole Sipoon kunnalle *"mahdollisesti aiheutuvasta"* vaan todellisesta ja erittäin merkittävästä haitasta, kuten Sipoo valituksessaan on osoittanut.

Helsinki väittää myös, että *"Sipoo tulee saamaan tosiasiallisesti merkittävää hyötyä siitä, että Helsingin kaupunki kehittää Sipoon kunnasta siirrettyä aluetta"*. Tältä osin on syytä todeta, että 1. Helsingin kaupungin alueen kehittämistä koskevia suunnitelmia ei ole esitetty eikä väitettyjä hyötyjä siksi voida arvioida, ja että 2. Sipoon kunnan menetykset olisivat erittäin merkittävät ja tämän johdosta mitä ilmeisimmin merkittävästi väitettyjä hyötyjä suuremmat. Mutta erityisesti on syytä korostaa, että Helsingin näkemys myös tältä osin perustuu siihen täysin virheelliseen käsitykseen, ettei Sipoo tulisi kehittämään siirrettäväksi esitettyä aluetta. Näin ei kuitenkaan ole, vaan kuten Sipoo useassa yhteydessä tämän prosessin aikana on osoittanut, on Sipoo jo nyt tehnyt tarvittavat päätökset alueen erittäin voimakkaasta kehittämisestä. Tämän seurauksena Helsinki tulee saamaan tosiasiallisesti merkittävää hyötyä siitä, että Sipoon kunta kehittää Sipoon kunnasta siirrettäväksi esitettyjä alueita, ellei tätä Sipoon kunnan toimintaa valtioneuvoston päätöksen pysyttämällä estetä.

Mitä yleiseen etuun tulee, Sipoo toteaa, ettei kuntajakolain 3 tai 5 §:iin sisälly yleisen edun käsitettä, eikä lain sisältöä, mikäli suomalaisia laintulkinnan peruseriaatteita noudatetaan, tältä osin tulkinnallisesti voidaan muuttaa muuksi.

Kuntajaon 5 §:n tulkinnan osalta Sipoon kunta toteaa, että asiassa on kysymys laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, eikä valtioneuvostolla ole oikeutta käyttää poliittista harkintavaltaa sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kuntajakolain yleiset ja erityiset edellytykset nyt vireillä olevassa asiassa. Tämä on todettu myös sisäasiainministeriön lausunnossa.

2. Sipoon kunnan alueiden liittämistä koskevista valitusperusteista

Helsinki väittää, että valtioneuvoston päätöksessä olisi huomioitu kuntajaon muutoksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia sekä alueeltaan pienenevien kuntien että alueeltaan laajenevan kunnan kannalta. Näin ei kuitenkaan ole. Ainoa valtioneuvoston päätökseen sisältyvä arvio kuntajaon muutoksesta Sipoon kunnan kannalta on Helsingin selityksessä lainattu virke, jossa ei miltään osin edes pyritä kvantifioimaan muutokseen liittyviä erittäin merkittäviä vaikutuksia. Kvantifioinnin puuttumisesta huolimatta virkkeen johtopäätöksenä esitetään, että *"muutos jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä"*. Johtopäätös on virheellinen, kuten Sipoo valituksessaan on osoittanut, sillä vaikutukset olisivat erittäin merkittävät. Erikseen on vielä syytä todeta, että vaikutusten arviointi ja kvantifointi Sipoon kunnan osalta puuttui myös kuntajakoselvittäjä Myllyniemen selvityksestä ja valtioneuvoston päätöksen esittelymuistiosta ja sen liiteaineistosta. Päätös on näin ollen tehty selvittämättä päätöksen todellisia vaikutuksia Sipoon kunnan talouteen. Jo pelkästään tämä on Sipoon käsityksen mukaan peruste päätöksen kumoamiselle ja poistamiselle. Tämä huomioiden on myös mahdotonta päätyä Helsingin esittämään arvioon siitä, että positiiviset vaikutukset ovat negatiivisia suuremmat, kun negatiivisia vaikutuksia ei missään prosessin vaiheessa luotettavasti ole selvitetty.

Helsinki esittää myös, että *"Ilmeistä on, kuten myös valtioneuvoston päätöksessä on todettu, että Sipoon kunta ei pysty huolehtimaan toimenpiteistä, joita kuntajaon muutoksen hyötyjen saavuttaminen edellyttää. Helsingin kaupungin edellytykset huolehtia alueen kaavoittamisesta ja muista tarpeellisista kehittämistoimenpiteistä ovat huomattavasti paremmat kuin Sipoon kunnan"*. Sipoo huomauttaa, että Helsingin perustelut tältä osin ovat täysin ristiriitaiset. Toisaalta Helsinki väittää, että on ilmeistä, ettei Sipoon kunta pysty huolehtimaan alueen kehittämisestä ja toisaalta, että Helsingin edellytykset ovat Sipoon edellytyksiä paremmat. Lisäksi on syytä korostaa, ettei Helsinki sanallakaan perustele sitä, miksi olisi *"ilmeistä"*, ettei Sipoo pysty kehittämään siirrettäväksi esitettyä aluetta. Tämänkaltaisilla perustelemattomilla väitteillä ei tietenkään ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, ottaen huomioon, että Sipoo tämän prosessin aikana seikkaperäisesti on osoittanut, miten Sipoon kunta on tehnyt asiaan liittyvät tarvittavat päätökset ja myös, miten Sipoon kunta tulee panemaan päätökset täytäntöön. Helsingin kaupungin esittämien perustelujen hyväksyminen tarkoittaisi sitä, että Sipoon kunnan toimivaltaisten elimien itsehallinnon puitteissa tekemiä päätöksiä pidettäisiin mitättöminä ja sitä, ettei Sipoon kunnalla katsottaisi olevan oikeutta käyttää mm. maankäyttö- ja rakennuslain ja etuostolain kunnille suomaa valtuuksia ja maankäyttöpolitiikan välineitä. Näin ei tietenkään ole, ja kaupungin väite tuleekin tältä osin jättää omaan arvoonsa. Merkillepantavaa asiassa on myös se, ettei sisäasiainministeriö lausunnossaan kiistänyt sitä, etteikö Sipoon kunta tekemillään ja tehtävillä päätöksillä voisi päästä niihin tavoitteisiin, joihin valtioneuvoston päätöksellä perimmiltään pyritään.

Mitä tulee väitteeseen siitä, että Helsingin kaupungilla on Sipoota paremmat edellytykset hoitaa siirrettäväksi esitetyn alueen kehittämistä, Sipoo toteaa,

että Sipoon kunta päätöksenteossaan on siirrettäväksi esitetyn alueen osalta vuosia Helsingin kaupunkia edellä ja että aluesiirto näin ollen hidastaisi alueen kehittämistä. Lisäksi on syytä korostaa, etteivät Helsingin kaupungin väitetyt paremmat edellytykset muodosta kuntajakolain tarkoittamaa erityisen painavaa perustetta: erityisen painavana syynä ei mitenkään voida pitää sitä, että aluetta kehitetään Helsingin kaupungin eikä Sipoon kunnan nimissä.

Mitä suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteisiin tulee Sipoo viittaa edellä esittämänsä: kuntarajan muutosta ei tarvita päätökselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi eikä valtioneuvoston valituksenalainen päätös siksi myöskään ole suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteiden mukainen.

Kausaliteettiyhteyden osalta Sipoo toteaa, että Helsingin kaupungin kuntajakolain hallituksen esityksestä lainamaa virke koskee lain 3 §:n yleisiä edellytyksiä, ei lain 5 §:n erityisiä edellytyksiä. Lisäksi on syytä korostaa, että laillisuusharkintaan perustuvien päätösten tulee olla perusteltuja ja perustua objektiiviseen harkintaan, jossa päätöksen perustana olevat faktat tuodaan julki siten, että päätöksen oikeellisuutta ja laillisuutta voidaan arvioida. Tämä ei nyt vireillä olevassa asiassa ole mahdollista. Sipoo toteaa myös, että Helsingin väite siitä, että "*Objektiivisesti todettavissa olevat ongelmat voidaan korjata kuntajakoa muuttamalla*", on virheellinen. Kaikki ne tavoitteet, joihin valtioneuvoston päätöksellä pyritään, voidaan ja myös tullaan saavuttamaan Sipoon kunnan omilla päätöksillä ja toimenpiteillä, kuntajakoa muuttamatta.

3. Prosessia koskevat väitteet

Helsinki viittaa selityksessään pääministeri Vanhasen ja kuntajakoselvittäjä Myllyniemen osalta hallituksen esityksessä HE 72/2002 todettuun ja esittää väitteen siitä, "*etteivät julkiset kommentit voi johtaa esteellisyyteen, jos aiempi asiassa tehty päätöskään ei johda esteellisyyteen*". Helsingin käsitys on tältä osin ilmeisen virheellinen, sillä päätösten palautustilanteessa on kysymys siitä, että alun perin esteetön kokoonpano voi käsitellä asian uudestaan. Sen sijaan ennen päätöksentekoa esitetyt voimakkaat mielipiteet siitä, miten tuleva hallintoasia tulee ratkaista, muodostaa kiistatta esteellisyyden, kuten myös apulaisoikeuskansleri 14.6.2007 antamassa päätöksessä dnro:t 948/1/06, 1184/1/06 ja 853/1/06 on todennut.

4. Asiantuntijalausunnot

Sipoo varasi vastaselityksessään sisäasiainministeriön lausunnon johdosta itselleen mahdollisuuden vastaselityksensä täydentämiseen uusilla asiantuntijalausunnoilla 26.10.2007 mennessä. Tämän mukaisesti Sipoo oheistaa ja viittaa valituksensa ja vastaselityksensä tueksi seuraaviin asiantuntijalausuntoihin:

- Professori Aimo Rynnäsen lausunto 8.10.2007
- Dosentti Erkki Mennolan lausunto 10.10.2007

Toiston välttämiseksi Sipoo ei tässä yhteydessä referoi lausuntojen sisältöä, vaan viittaa ja yhtyy liitteenä oleviin lausuntoihin sellaisenaan. Todettakoon kuitenkin, että lausuntojen yhteenvedoissa todetaan seuraavaa:

Professori Rynänen lausunnon yhteenveto:

"Oikeusjärjestyksen yksi tehtävä on vakiintuneiden oikeusolojen turvan takaaminen. On siksi myös korostettava sitä, että itsehallintoon kuuluu vakiintuneiden elinolosuhteiden suojaamisen vaatimus, mikä yhtäältä merkitsee historiallisen ja toimivan kuntayhteisön elämän suojaamisen vaatimusta. Siihen puuttuminen ja sen yksipuolinen järkyttäminen vaatii – kuten kuntajakolakikin edellyttää – erityisen vankat perusteet.

Olen edellä kiinnittänyt huomiota pelkästään valtioneuvoston päätöksen periaatteelliseen ongelmallisuuteen. Kysymyksen yksittäisiin oikeudellisiin ongelmakohtiin on varsin perusteellisesti puututtu aiemmin annetuissa professori Kaarlo Tuorin, dosentti Erkki Mennolan ja dosentti Toivo Pihlajaniemen asiantuntijalausunnoissa. Niiden johtopäätöksiin Sipoon kunnan alueliitospäätöksen hylkäämisestä yhdyn omalta osaltani. Sisäasiainministeriön valitukseen antama lausunto ei tältä osin tuo asiaan sellaista uutta, mikä aiheuttaisi sanotun käsityksen muuttamista."

Dosentti Mennolan lausunnon yhteenveto:

"Edellä on tarkasteltu vain sellaisia osuuksia sisäasiainministeriön lausunnossa, jotka vaativat oikaisua oikeudellisen merkityksensä takia. Oikaisematta jää vielä suuri joukko substanssia koskevia virheellisiä väittämiä ja tietoja.

Sisäasiainministeriön lausunnossa ei tuoda esille mitään sellaista, joka antaisi allekirjoittaneelle aihetta tarkistaa aiemmin esittämiäni näkemyksiä. Ministeriö jatkaa lausunnossaan edelleen liitoshankkeen ajajien alusta asti johdonmukaisesti noudattamaa linjaa, jossa toistetaan jatkuvasti samoja väittämiä siitä riippumatta, mitä multa tahoilta matkan varrella on esitetty, olipa se miten painavaa tahansa.

Toistan sen johdosta jo aiemmin esittämäni, että

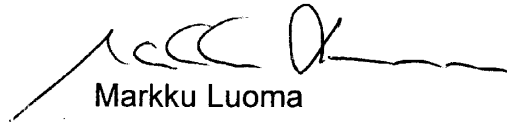
- Sipoon kuntaan kohdistuva liitos on kuntajakolain 3 ja 5 §:ien vastainen.*
- Vantaan kaupunkiin kohdistuva liitos on kuntajakolain 3 §:n vastainen.*
- Liitoshankkeen valmistelussa on tehty lukuisia menettelyvirheitä.*
- Pääministeri Matti Vanhanen oli esteellinen ottamaan osaa päätöksentekoon valtioneuvostossa.*

Tämän johdosta valtioneuvoston 28.6.2007 tekemä päätös on kumottava."

Sipoossa 25.10.2007

Sipoon kunnanhallitus

Kunnanjohtaja



Markku Luoma

Kunnansihteeri



Peter Stenvall

Liitteet:

Liite 1 Professori Aimo Rynnäsen lausunto 8.10.2007

Liite 2 Dosentti Erko Mennolan lausunto 10.10.2007