

Professori
Aimo Ryyänen

LAUSUNTO SIPOON KUNNAN ALUEIDEN HELSINKIIN SIIRTÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

Pyydettyinä asiantuntijalausuntonani yllä mainitusta asiasta esitän kunnioittaen seuraavan. Käytettävissäni on sisäasiainministeriön Korkeimmalle hallinto-oikeudelle antama, 7.9.2007 päivätty lausunto valituksiin, jotka on tehty valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Samoin käytettävissäni ovat eräät asiasta aiemmin annetut asiantuntijalausunnot. Kohdistan lausunnossani pääasiallisen huomion asian periaatteelliseen puoleen kunnallisen itsehallinnon kannalta, samoin kuin siihen, onko kysymyksen arviointiin valitus- ja selityksenantovaiheessa mahdollisesti tuotu esille sellaisia uusia seikkoja, joilla on oikeudellista merkitystä.

Sisäasiainministeriön lausunto

Kuten myös sisäasiainministeriön antamasta lausunnosta ilmenee, voitiin esillä oleva kuntajaon muutos tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Sisäasiainministeriön lausunnossa tuodaan aivan oikein esille myös se seikka, että hallinnon oikeusperiaatteilla – erityisesti suhteellisuusperiaatteella – on merkitystä kuntajakoa koskevassa päätöksenteossa. Kolmanneksi lausunnossa viitataan siihen, että valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa, koska kuntajaotus ei ole perustuslaissa suojattu.” Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattamisen osalta sisäasiainministeriön lausunnossa todetaan muun ohella, että ”peruskirja on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon, eikä sitä useinkaan voi suoraan soveltaa yksittäisiin päätöksiin. Peruskirja on valituskirjelmässä todettujen kohtien osalta lähinnä normi, joka tulee ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa.”

Tarkastelen seuraavaksi edellä esille nostettuja, asian arvioinnin kannalta keskeisimpiä kohtia.

Erityisen painavien syiden vallitseminen

Keskeinen kysymys on, onko kunnan alueen siirtämiselle esillä olevassa tapauksessa olemassa kuntajakolain 5.2 §:ssä tarkoitettuja erityisen painavia edellytyksiä. Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan näin olisi:

”Tärkeä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden turvaamiseen liittyvä yleinen etu vaatii Helsingin, pääkaupunkiseudun ja koko Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä. Helsingin kaupunki on maan ainoan kansainvälisesti merkittävän metropolialueen keskus, jonka tasapainoisen kehityksen turvaaminen on koko maan edun mukaista.”

Tätä mielipidettä ja tarvetta – pääkaupunkiseudun kilpailukyvyn vahvistamista – tuskin kukaan vastustaa. Kysymys on siitä, miten jonkin toisen kunnan alueen liittämällä toiseen kuntaan asiaa ja tavoitetta edesautetaan.

Aivan kuten Sipoon kunnan valituksessa on todettu, puuttuu valtioneuvoston päätösten perusteluiden ja sen väitettyjen vaikutusten väliltä konkreettisesti osoitettu kausaliteettiyhteys. Asukkaiden, elinkeinojen ja kunnallisolojen kehitystä ja vaikutusta ei ole osoitettu objektiivisesti hyväksytyillä mittareilla ja argumenteilla. Tämän ministeriö myöntää toteamalla, että ”pätösten perusteluiden yleisyyden taso on ollut tietoinen ratkaisu”. Jos niitä varsinaiseen päätökseen ei tietoisesti ole haluttu ottaa, nyt annettuun lausuntoon valituksista sellaisia viimeistään olisi ollut syytä tuoda, kun kyse on yksittäisen kunnan itsehallintoon erittäin voimakkaasti vaikuttavasta päätöksestä.

Pääkaupunkiseudun – aivan kuten minkä tahansa muunkin kaupunkiseudun – kehittäminen on mahdollista kuntarajoista riippumatta, jos valmiudet yhteistoiminnalliseen toimintatapaan eri osapuolilla ovat tai saadaan luotua. Maailmassa on monia suurkaupunkialueita, jotka hallinnollisesti muodostuvat eri kunnista, mutta kykenevät silti toimimaan myös yhteisen alueen puitteissa. Suomen lainsäädäntö tarjoaa vastaavaan riittävät oikeudelliset keinot. Ennen muuta vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat keinot kuntien väliseen yhteistyöhän alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa ovat poistaneet kunnan rajasta aiheutuneita esteitä. Merkitystä on myös sillä seikalla, että Sipoon kunta on valtuustonsa päätöksellä sitoutunut tällaiseen yhteistoiminnalliseen alueiden käytöstä päättämiseen, kuten sisäasiainministeriön lausunnossakin todetaan. Sen mukaan ”Sipoon kunta

viittaa edellä kohdassa 2 mainittuun kunnan yleiskaavan valmistelutyöhön ja toteaa, että kaikki toivottu yhteiskuntakehitys voidaan ja tullaan saavuttamaan ja alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tullaan parantamaan Sipoon kunnan toimesta ja täysin riippumatta kuntajaon muutoksesta.”

Suhteellisuusperiaate merkittävä asian arvioinnissa

Tästä seuraa kysymys suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta. Jos haluttu yhdyskuntakehitys voidaan saavuttaa olemassa olevaa kunnallista jaotusta kunnioittamalla, ei siis periaatteen mukaan tulisi ryhtyä voimakkaammin kunnalliseen itsehallintoon vaikuttaviin toimenpiteisiin. Sisäasiainministeriön lausunnossa katsotaan, että ”suhteellisuusperiaate on päätöksessä otettu huomioon siten, että Helsinkiin on siirretty alueita vain sen verran, kun kuntajaon muutoksen taustalla olevat maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet edellyttävät.”

Käytettävissä olevien faktojen valossa asiassa on mahdollista päätyä täysin vastakkaiseen käsitykseen. Valtioneuvoston päätöksen seurauksena nimittäin Sipoon kunnan asukasmäärä pienenesi runsaalla 2 000 asukkaalla eli 10,6 prosentilla Sipoon kunnan asukasmäärästä (siis runsaasti yli 5 prosentilla kunnan asukasmäärästä; ks. jäljempänä) ja siirretyn alueen maapinta-ala on 26,557 km² eli 7,3 prosenttia Sipoon kunnan maapinta-alasta. Sipoon kunnan verotulojen menetys olisi arvion mukaan 13,5 prosenttia.

Kuntajakolain 5 §:ssä asetetut prosenttiluvut on säädetty kunnan toimintaedellytysten turvaamisen tarkoituksessa. Nyt esillä olevassa tapauksessa asukasmäärää koskeva raja-arvo ylittyy kaksinkertaisesti ja pinta-alaakin koskeva raja-arvo on likellä laissa säädettyä. On siis selvää, että lainsäätäjän määrittäminen kunnan toiminnalle alueliitoksesta aiheutuvasta elinkelpoisuuden vaarantumisesta koskee tapausta.

Päätöksenteossa enempää kuin tarkasteluni kohteena olevassa sisäasiainministeriön lausunnossa ei ole mitenkään osoitettu, että liitos on välttämätön asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja että siihen ei ole mahdollista päästä nykyistä kuntajaotusta ja Sipoon kunnan itsehallintoon kuuluvaa oman alueen suunnittelu- ja käyttövaltaa huomioon ottamalla. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä ja vaikuttavuutta ei ole päätöksenteossa toisin sanoen ole arvioitu lainkaan.

Huomiota kiinnittää lisäksi se, että perusteluissa on liki täydellisesti kiinnitetty huomiota asian arvioimiseen vain Helsingin kaupungin kannalta. Valmistelun ja päätöksenteon voi siis hyvällä perusteella katsoa täyttävän heikosti

objektiivisuuden vaatimuksen. Euroopan neuvosto on jäsenvaltioille osoittamassaan kuntarajojen reformeja koskevassa suosituksessaan (Recommendation Rec (2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities) pitänyt ehdottomana edellytyksenä niin asiaa koskevalle valmistelulle kuin päätöksenteolle riittävää institutionaalista dialogia, jonka tulee täyttää muun ohella julkisuuden, edustavuuden ja demokratian reunaehdot.

Helsingin kaupungilla, pääkaupungin asemastaan huolimatta, ei kuitenkaan kunnallislainsäädäntömme mukaisesti ole oikeudellisesti ylempää asemaa kuin millään muullakaan kunnalla. Tältä osin lainsäädäntöä on viime vuosikymmeninä muutettu niin kuntien oikeudellisen aseman kuin tehtävien osalta samankaltaisen yhtenäiskunnan periaatteen mukaiseksi. Kuntien yhdenvertainen kohtelu on jo hallinnon oikeusperiaatteista lähtevä vaatimus. Tämä olisi edellyttänyt objektiivisempaa asian erittelyä myös Sipoon kunnan näkökulmasta. Kysymys ohitetaan pelkällä vähättelevällä maininnalla myös sisäasiainministeriön vastineessa (toteamalla: ”On selvää, että siirrettäessä alueita kunnasta toiseen siirrolla on alueita luovuttavan kunnan näkökulmasta myös kielteisiä vaikutuksia tai alueita luovuttamaan joutuva kunta näin ainakin kokee.”)

Kunnallisen itsehallinnon periaatteen noudattaminen

Viimeiseksi, ja ehdottomasti painavimmaksi tarkastelun kohteeksi on otettava valtioneuvoston päätöksen suhde kunnalliseen itsehallintoon. Kunnan asukkaiden ja kuntien (siis molempien osapuolten) oikeus itsehallintoon on niin kansainvälisoikeudellisesti (Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan, SopS 66/1991) kuin kansallisen perustuslain (121 §) kautta tunnustettu. Kuntajaosta päättäminen – ja niin muodoin myös kuntajakolain säännökset – ovat alisteisia itsehallintoperiaatteelle. Tämä on aivan olennainen seikka arvioitaessa kuntajakopäätöstä kuntajakolain yksittäisten säännösten valossa.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisin periaate on yhteisön – kunnan – asukkaiden oikeus omavastuuseen paikalliseen asioiden hoitoon kuntarajoin rajatulla alueellaan (paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla). Peruskirjan noudattamisessa ei eurooppalaisen käsityksen mukaan ole kyse pelkästään muodollisesta artiklojen kirjaimellisesta minimitason ylittämisestä (jollaisen kuvan sisäasiainministeriön lausunto antaa), vaan periaatteellisesta ja tavoitteellisesta itsehallinto-oikeuden toteuttamisesta. Allekirjoittaessaan peruskirjan Euroopan neuvoston jäsenvaltiot – myös Suomi – ovat sitoutuneet

tunnustamaan kunnallisen itsehallinnon periaatteen. Suomikin on tähän peruskirjan johdanto-osassa ilmaistuun suojaamis- ja edistämistehtävään (siis aktiiviseen toimintaan paikallisen väestön ja heidän kuntayhteisöjensä asemaan vaikuttamiseen) peruskirjan ratifioinnin kautta sitoutunut.

Tätä peruskirjan sisältöä ja henkeä Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi myös seuraa. Aivan samoin myös kansallista lainsäädäntöä – perustuslakia – tulee tämän päivän käsityksen mukaisesti tulkita ja noudattaa perusoikeusmyönteisen tulkinnan suuntaan. Kunnan asukkaiden oikeus itsehallintoon on keskeinen kansanvaltaisen valtion perusoikeus. Tätä on myös eduskunnan perustuslakivaliokunta korostanut eri yhteyksissä. Hallinnon on toisin sanoen toiminnassaan otettava huomioon perustuslaissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon toteutuminen. Erityisesti tämä koskee alueen asukkaiden mielipiteiden huomioonottamisen vaatimusta. Sipoon kunnan 25.2.2007 järjestämässä kansanäänestyksessä peräti 93,2 prosenttia äänestäneistä vastusti kunnan alueen liittämistä. Tulosta voi pitää kuntalaismielipiteen kannalta kattavana, sillä äänestysaktiivisuus oli suomalaisittain korkea, 65,6 %.

Kuntalaiskäsityksen merkitystä korostetaan myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklassa. Kun Suomen viimeaikaisilla hallituksilla on hallitusohjelmissaan ja ”hankesalkuissaan” ollut kansanvallan vahvistamista koskevat tavoitteet ja toimet, on ristiriitaista jättää kunnallisessa kansanäänestyksessä annettu liki yksimielinen mielipide valtioneuvoston – siis hallintoa edustavan organin – taholla vaille merkitystä.

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.

Orimattilassa 8. lokakuuta 2007

Aimo Ryyänen
Kunnallisoikeuden professori