



Korkein hallinto-oikeus
PL 180

00131 HELSINKI

Lausuntopyyntönne 6.8.2007

**LAUSUNTO VALITUKSIIN, JOTKA ON TEHTY VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSESTÄ
KUNTAJAON MUUTTAMISESTA SIPOON KUNNAN, VANTAAN KAUPUNGIN JA HELSINGIN
KAUPUNGIN VÄLILLÄ**

Viitekohdassa mainitun lausuntopyyntönne johdosta sisäasiainministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

1. Valituksen kohteena oleva päätös

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 28.6.2007 kuntajaon muuttamista Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsinkiin liitetään ns. Västerkullan kiila Vantaan kaupungista sekä päätöksessä tarkemmin yksilöity osa Lounais-Sipoosta. Kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2009 alusta. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylista liitteinen on lausunnon liitteenä 1.

Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa 4 päivänä heinäkuuta 2007 (VNp 746/2007). Valtioneuvoston säädöskokoelmassa julkaistu päätös on lausunnon liitteenä 2.

Valtioneuvoston päätöksestä äänestettiin. Päätöstä kannatti kahdeksan läsnä ollutta valtioneuvoston jäsentä ja sitä vastusti neljä läsnä ollutta valtioneuvoston jäsentä.

Päätös perustui kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen 30.11.2006 tekemään selvitykseen sisältyneeseen ehdotukseen. Sisäasiainministeriö oli päättänyt toimittaa asiassa kuntajakolain (1196/1997) 8:ssä tarkoitetun kuntajaon muuttamista koskevan erityisen selvityksen ja 26.9.2006 asettanut kuntajakoselvittäjäksi Pekka Myllyniemen. Kuntajakoselvittäjän ehdotus on lausunnon liitteenä 3. Sisäasiainministeriön määräys kuntajaon muuttamista koskevan erityisen selvityksen toimittamisesta ja kuntajakoselvittäjän asettamisesta on lausunnon liitteenä 4.

m:\vita\hel_sipoo\sipoo vastine kholle_sismin.doc

Samana päivänä edellä mainitun päätöksen kanssa sisäasiainministeriö hylkäsi Helsingin kaupungin 21.6.2006 tekemän esityksen kuntajaon muuttamisesta Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä. Helsingin kaupungin esitys vastasi Vantaasta Helsinkiin siirrettäväksi esitetyn alueen osalta nyt valituksen kohteena olevaa päätöstä. Helsingin esitys Sipoosta Helsinkiin siirrettävästä alueesta sen sijaan oli huomattavasti valituksen kohteena olevaan päätökseen sisällynyttä aluetta laajempi. Helsingin kaupungin esityksen hylkäämistä koskevaan päätökseen ei ole haettu muutosta valittamalla.

2. Sovellettava lainsäädäntö

2.1. Kunnan osaliitosta koskevat säännökset kuntajakolaissa

Kuntajakolain 1 §:n mukaan kuntajakoa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajakolain 3 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevana yleisenä edellytyksenä on, että muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita tai alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Kuntajakolain 1 ja 3 §:ää sovelletaan sekä kunnan alueen supistamista tai laajentamista tarkoittavassa kuntajaon muutoksessa että kunnan lakkauttamista tai uuden kunnan perustamista tarkoittavassa kuntajaon muutoksessa.

Kuntajakolain 5 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistamista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä (*jäljempänä myös kunnan osaliitos*), voidaan tehdä jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastusta muutosta tai jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta. Muutoin muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin valituksen alaisella päätöksellä siirretyn alueen maapinta-ala 26,557 km² on noin 7,3 prosenttia Sipoon kunnan maapinta-alasta (364,02 km²) ja 14,3 prosenttia Helsingin kaupungin maapinta-alasta (186,36 km²). Vantaan kaupungista Helsingin kaupunkiin siirretyn alueen maapinta-ala 2,124 km² on noin 0,9 prosenttia Vantaan kaupungin maapinta-alasta (240,63 km²) ja 1,1 prosenttia Helsingin kaupungin maapinta-alasta (186,36 km²).

Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin siirretyllä alueella asuu 2017 henkilöä, mikä on noin 10,6 prosenttia Sipoon kunnan asukasmäärästä (19 060 asukasta) ja 0,4 prosenttia Helsingin kaupungin asukasmäärästä (564 521 asukasta). Vantaan kaupungista Helsingin kaupunkiin siirretyllä alueella asuu 30 henkilöä, mikä on noin 0,02 prosenttia Vantaan kaupungin asukasmäärästä (189 711 asukasta) ja 0,005 prosenttia Helsingin kaupungin asukasmäärästä (564 521 asukasta).

Koska Sipoon kunta vastusti esitystä kuntajaon muuttamiseksi ja siirretyn alueen pinta-ala vaikutti yli kymmenellä prosentilla Helsingin kaupungin maapinta-alaan ja siirretyn alueen asukasmäärä vaikutti yli viidellä prosentilla Sipoon kunnan asukasmäärään, ei kuntajakolain 5 §:n 1 momentin mukainen kuntajaon muutoksen erityinen edellytys täytynyt. Näin ollen kuntajaon muutos voitiin tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Edellä todetun perusteella sisäasiainministeriö toteaa, että kuntajakolain mukaan kunnan osaliitos eli kuntajaon muutos, joka ei merkitse uuden kunnan perustamista tai kunnan lakkauttamista, voidaan tehdä myös vastoin kunnan tahtoa, jos kuntajaon muutos

- 1) on kuntajakolain 1 §:ssä säädettyjen kuntajaon kehittämistavoitteiden mukainen,
- 2) täyttää kuntajakolain 3 §:ssä kuntajaon muutokselle säädetyt yleiset edellytykset sekä
- 3) täyttää kuntajakolain 5 §:n 1 momentissa säädetyt erityiset edellytykset tai siirrettävän alueen ylittäessä 5 §:n 1 momentissa säädetyt pinta-ala- tai asukasmääräraajat kuntajaon muutokselle on olemassa erityisen painavia kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.

2.2. Hallinnon oikeusperiaatteet kunnan osaliitoksissa

Kuntajakolaissa säädettyjen oikeudellisten edellytysten täytyessä kunnan osaliitospäätöstä tehtäessä tulee ottaa huomioon myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Kunnan osaliitospäätöksissä korostuvat erityisesti tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus- ja suhteellisuusperiaatteet. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Puolueettomuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja suhteellisuusperiaatteen mukaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa kunnan osaliitospäätöksissä sitä, että vastoin asianomaisen kunnan tahtoa kunnasta ei voida siirtää toiseen kuntaan suurempaa aluetta kuin kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen kuntajaon muutosten edellytysten täyttymisen näkökulmasta on tarpeen. Toisaalta kuntajaon muutos tulee toteuttaa siten, että alueitaan menettävälle kunnalle ei aiheudu siitä tarpeettomasti haittaa.

Kuntajakolain 4 §:n mukaan uuden kunnan perustamista tai kunnan lakkauttamista koskeva päätös voidaan tehdä kuntien yhteisestä hakemuksesta tai jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta. Tällainen kuntajaon muutos voidaan tehdä vastoin asianomaisen kunnanvaltuuston päätöstä vain, jos kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjä on ehdottanut kuntajaon muutosta ja selvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Koska uuden kunnan perustamista tai kunnan lakkauttamista koskevaa päätöstä ei kuntajakolain 4 §:n mukaan edellä todetusti voi tehdä vastoin asianomai-

sen kunnan tahtoa, ei myöskään lain 5 §:n nojalla voida tehdä sellaista kunnan osaliitosta, joka käytännössä pakottaisi alueita luovuttavan kunnan liittymään toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin. Tämä olisi vastoin hallintolain 6 §:ssä säädettyä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Edellä tarkoitettu tilanne voisi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun kunnan osaliitos laajuutensa vuoksi vaarantaisi kunnan taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset jatkaa itsenäisenä kuntana. Tällainen kunnan osaliitos olisi myös vastoin kuntajakolain 1 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämistavoitteita ja lain 3 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä.

2.3 Valtioneuvoston harkintavalta

Kun oikeudelliset edellytykset kunnan osaliitokseen edellä selostetun mukaisesti täyttyvät, kuntajakolain 5 ja 11 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää osaliitoksesta. Tällöin on valtioneuvoston harkintavallassa, hylkääkö se kunnan osaliitosta tarkoittavan kuntajaon muutosesityksen vai hyväksyykö esityksen siitä huolimatta, että asianomainen kunta vastustaa sitä. Kuntajakolain 11 §:n mukaan sisäasiainministeriö voi hylätä kunnan osaliitosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

Valtioneuvoston harkintavaltaa rajoittavat vain edellä mainitut säännökset. Esimerkiksi kunnassa asiasta kuntalain 30 §:n nojalla suoritettavat neuvonantavat kansanäänestykset ja kuntalain 27 §:n mukaisesti tehdyt mielipidetiedustelut eivät oikeudellisesti sido valtioneuvostoa tai asianomaisia kuntia päätöksenteossa.

3. Valtioneuvoston päätös ja sen perustelut

Valtioneuvosto on valituksen kohteena olevalla päätöksellä liittänyt Vantaan kaupungista ja Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen 30.11.2006 sisäasiainministeriölle luovuttamassa kuntajakoselvityksessä Helsinkiin liitettäväksi ehdotetut alueet. Liitettäväksi ehdotettujen alueiden rajaus ilmenee tämän lausunnon liitteenä 5 olevista kartoista (valtioneuvoston päätöksen esittelymuistion liitteenä ollut kartta ja Uudenmaan maanmittaustoimiston laatima mainitun kartan tulkinta) sekä liitteenä 2 olevasta mainitun karttatulkinnan mukaisesta valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä (746/2007). Päätöksen mukaan kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2009 alusta.

Päätöksen perustelut olivat seuraavat:

1. Helsingin kaupungin ja siihen rajoittuvien alueiden yhdyskuntarakenteen kehitys on kuntajakoselvittäjän kuvaamalla tavalla painottunut epätasaisesti länteen ja pohjoiseen. Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ei sen sijaan ole voimassa olevasta kuntarakenteesta johtuen kehittynyt itään päin. Tämä koskee sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

2. Helsingin itäisissä kaupunginosissa on runsaasti asutusta, jota on kaupungin vaikea asuntotilanne huomioon ottaen tarve laajentaa edelleen. Lisäksi Vuosaaren sataman rakentaminen edellyttää maankäytön, asumisen, liikenteen ja

muun alueiden käytön suunnittelua Helsingin nykyisiä rajoja laajemmalla alueella.

3. Tehty kuntajaon muutos on kuntajakolain 1 §:ssä säädettyjen kuntajaon kehittämistavoitteiden mukainen. Se täyttää kuntajaon alueellisen eheyden vaatimukset ja erityisesti se edistää yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja sen kehittämistä alueella. Siirretyt alueet tulevat olemaan yhdyskuntarakenteellisesti kiinteä osa Helsinkiä ja sen työssäkäyntialuetta. Helsingin kaupungilla on kuntajakolain 1 §:ssä säädetty taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta alueella.

4. Tehty kuntajaon muutos täyttää kuntajakolain 3 §:ssä kuntajaon muuttamiselle säädettyt yleiset edellytykset. Kuntajaon muutos kiistattomasti parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. On ilmeistä, että pidemmällä aikavälillä siirretyt alueen rakentaminen ja asuttaminen myös edistää palveluiden järjestämistä alueen asukkaille. Kuntajaon muutoksen ei myöskään voida katsoa yleisesti heikentävän alueen asukkaiden elinolosuhteita. Valinta maaseutumaisen haja-asutuksen ja tiiviimmän kaupunkiasumisen välillä on arvostuskysymys.

5. Kuntajaon muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten täyttymistä on päätöksessä arvioitu mainitun säännöksen mahdollistamalla tavalla kokonaisuutena ja yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta. Kunnan osaliitoksissa on usein vastakkaisia intressejä, eikä kuntajaon muutosten edellytyksiä ole näissä tapauksissa useinkaan mahdollista ratkaista vain yksittäisten kuntien näkökulmasta.

6. Koska Sipoo vastusti kuntajaon muutosta ja Helsingin kaupunkiin Sipoosta siirretty alue ylitti Helsingin osalta kuntajakolain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn pinta-alan ja alueen asukasmäärä Sipoon osalta mainitussa lainkohdassa tarkoitetun asukasmäärän, voitiin kuntajaon muutos kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaan tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Helsingin ja Vantaan kaupungit eivät vastustaneet kuntajaon muutosta.

7. Esityksen mukaiselle kuntajaon muutokselle on katsottava olevan kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut erityisen painavat edellytykset. 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.

8. Kuntajaon muuttaminen on kokonaisuutena tarkastellen perusteltua, vaikka se jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienetessä runsaalla 2 000 asukkaalla. Sipoon kunnalla on kuitenkin kuntajaon muutoksen jälkeenkin pääkaupunkiseudun läheisyydessä ja Helsingin seutuun kuuluvana yli 17 000 asukkaan kuntana hyvät edellytykset toimia ja kehittyä omista lähtökohdistaan. Siirretyt alueen kehittäminen sekä Helsingin että Sipoon esittämällä tavalla osana Sipoota sen sijaan olisi tästä näkökulmasta ongelmallista. Sipoon kunnan asukasmäärän kasvaminen

20 000 - 40 000 asukkaalla olisi sen nykyiseen asukasmäärään suhteutettuna Suomen oloissa ennen kokemattoman voimakasta ja kasvu keskittyisi miltei kokonaan yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti Helsinkiin kiinnittyvälle alueelle. Näin suuren ja merkittävän alueellisen kokonaisuuden kehittäminen ja hallinnointi osana Helsingin kaupunkia on perusteltua. Alueen kehittäminen kuntien välisenä yhteistyönä ja siihen liittyvä päätösvallan jakautuminen useaan kuntaan on selvästi esitettyä kuntajaon muutosta vaikeammin toteutettavissa. Päätöksessä on myös otettu huomioon, että Helsingin kaupungilla on kokonsa ja voimavarojensa johdosta Sipoota selvästi paremmat edellytykset kehittää alueen yhdyskuntarakennetta suunnitellulla tavalla.

9. Siirretyn alueen rajauksen on katsottava olevan perusteltu kuntajaon muutoksen kuntajakolain mukaisten edellytysten näkökulmasta. Kuntajakoselvittäjän raportissa oli tarkasteltu myös mahdollisuutta siirtää Sipoosta Helsingin kaupunkiin päätettyä pienempi alue. Pienemmän alueen siirtämisellä ei kuitenkaan voitaisi pidemmällä aikavälillä saavuttaa kuntajaon muutoksen taustalla olleita maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Kunnan osaliitoshankkeissa kuntien uusien rajojen tarkempaan määrittelyyn liittyy aina laillisuusharkinnan ohella myös tarkoituksemukaisuusharkintaa. Vantaasta ja Sipoosta Helsinkiin liitettyjen alueiden laajuus ja rajat on määriteltävä valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan rajoissa ottaen huomioon kuntajaon muutoksen taustalla olevat tavoitteet.

4. Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden arviointia

4.1. Erityisen painavat edellytykset ja tärkeä yleinen etu

Valtioneuvosto on päätöksessään käyttänyt sille kuntajakolain suomaa harkintavaltaa. Harkintavallan rajojen arviointi kiteytyy kuntajakolain 1 §:ssä säädettyjen kuntajaon kehittämistavoitteiden täyttymiseen sekä kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitettujen kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten täyttymiseen kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaisesti erityisen painavina. On ensisijaisesti valtioneuvoston tehtävänä arvioida toimivaltansa rajoja tästä näkökulmasta.

Ei ole olemassa oikeuskäytäntöä kuntajakolain 5 §:n 1 momentissa säädetty raja-arvot ylittävien alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen vastoin kuntien tahtoa vedoten kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin erityisen painaviin 3 §:n mukaisiin kuntajaon muutoksen yleisiin edellytyksiin. Myöskään kuntajakolaki ja sen esityöt eivät paljoo selkeytä asiaa.

Toivo Pihlajaniemi on kirjassaan Kuntajakolaki selityksin (Edita 1998) käsitellyt kolmea erilaista esimerkkitalannetta, joissa erityisen painavat edellytykset voisivat toteutua. Nämä ovat asutun enklavin yhdistäminen sitä ympäröivään kuntaan, vesistön kunnan pääalueesta eristämisen alueen siirtäminen ko. alueeseen luonnollisesti liittyvään kuntaan ja vähemmistökielisen alueen yhdistäminen heidän kieltään käyttämään naapurikuntaan. Lain esitöissä ja mainitussa kirjassa ei sen sijaan ole tarkasteltu tilanteita, jossa kuntajakolain 3 §:ssä säädettyihin kuntajaon muuttamisen yleisiin edellytyksiin liittyvä tärkeä yleinen etu edellyttää alueiden siirtämistä kunnasta toiseen.

Kuten, edellä mainitussa Pihlajaniemen kirjassa todetaan, ”kuntajakolaissa erityisen painavuuden vaatimukselle ei ole määriteltä eikä ehkä voitaisikaan

määrittellä edes suhteellisia mittakriteereitä. Sen toteutumista joudutaan arvioimaan kussakin tapauksessa erikseen.”

Voimassa olevalla kuntajakolailta kumotun kuntajaosta annetun lain (73/1977) mukaan kuntajaon muutos voitiin tehdä erityisillä edellytyksillä, ”jos tärkeän yleisen edun katsottiin sitä vaativan.” Voimassa olevassa kuntajakolaissa ei ole ollut tarkoitus sivuuttaa ”tärkeän yleisen edun” kriteeriä arvioitaessa 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen painavien edellytysten täyttymystä, vaan tärkeä yleisen edun arviointi haluttiin sitoa 3 §:ssä säädettyihin kuntajaon muuttamisen yleisiin edellytyksiin.

Valtioneuvoston päätöksessä esitetyt perustelut edellytysten täyttymisestä erityisen painavina ovat painoarvoltaan huomattavasti merkittävämmät kuin edellä mainitussa Pihlajaniemen kirjassa esimerkkeinä esitetyt mahdollisesti kysymykseen tulevat lähinnä teknisiksi katsottavat edellytykset. Valtioneuvoston päätöksessä erityisten painavien edellytysten on katsottu täytyvän, koska tärkeä 3 §:n mukaisiin edellytyksiin liittyvä yleinen etu vaati kunnan osaliitoksen toteuttamista Sipoon, Helsingin ja Vantaan välillä. Arviointi on valtioneuvostossa ollut eri edellytysten ja vaikutusten kokonaisarviointia.

4.2. Alueen määrittely kuntajakolain 3 §:n 1 momentissa

Kuten valtioneuvoston päätöksen perusteluissa on todettu kuntajaon muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten täyttymistä on päätöksessä arvioitu mainitun säännöksen mahdollistamalla tavalla kokonaisuutena ja yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta. Tämä koskee kaikkia kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa säädettyjä kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä. Kunnan osaliitoksissa on usein vastakkaisia intressejä, eikä kuntajaon muutosten edellytyksiä ole näissä tapauksissa useinkaan mahdollista ratkaista vain yksittäisten kuntien tai niiden rajattujen alueiden näkökulmasta.

Kun kuntajaon muutos tarkoittaa esimerkiksi uusien palveluiden sijoittamista siirrettävälle alueelle, edistää se kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla palveluiden järjestämistä myös siirrettävän alueen nykyisille asukkaille, vaikka uudet palvelut rakennettaisiin ensisijaisesti siirretyn alueen tulevien asukkaiden ja tämän alueen ulkopuolella nyt ja tulevaisuudessa asuvien tarpeisiin. Esimerkiksi kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 3 kohtaa ei myöskään voi tulkita siten, että elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamista koskeva edellytys ei voisi tulla sovellettavaksi, jos siirrettävällä alueella ei aikaisemmin ole elinkeinotoimintaa tai siirretyllä alueella jo olevien elinkeinojen toimintamahdollisuudet eivät muuttuisi. Elinkeinoiminta jo luonteensa vuoksi on miltei aina yksittäistä aluetta tai kuntaa laajempi kysymys. Kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitettua aluekäsitteen ahdas tulkinta johtaisi käytännössä siihen, että järkevät ja merkittävät kuntajaon muutokset tulisivat usein mahdottomiksi toteuttaa.

4.3. Suhteellisuusperiaatteesta

Hallintolain 6 §:ssä säädetty 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 liittyvä tavoitteet edellyttävät. Siirretyn alueen ulottaminen pohjoisessa Sipoonkorpeen on perustunut siihen kuntajakoselvittäjän selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen, että Sipoonkorven alueellinen rajausta voidaan sen merkittävät luontoarvot huomioon ottaen tehdä vasta alueen tulevan maankäytön suunnittelun yhteydessä.

Suhteellisuusperiaatteen merkitystä päätöksenteossa kuvaa myös se, että samana päivänä kun valtioneuvosto teki valituksen kohteena olevan kuntajaon muutosta koskevan päätöksen, sisäasiainministeriö hylkäsi Helsingin kaupungin esityksen kuntajaon muuttamisesta Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä. Helsingin esitys Sipoosta Helsinkiin siirrettävästä alueesta oli huomattavasti valituksen kohteena olevaan päätökseen sisällyntä aluetta laajempi sisältäen laajasti esimerkiksi Sipoon saaristoa. Kartta alueesta on lausunnon liitteenä 6.

Helsingin kaupungin esityksen hylkäyspäätöksen perusteena oli, että Helsinki ei ole esittänyt riittäviä perusteluja sille, että kuntajaon muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädetty edellytykset täytyisivät Helsingin kaupunkiin siirrettäväksi esitetyn alueen osalta. Päätöksen mukaan on ilmeistä, että Helsingin kaupungin kuntajaon muuttamiselle esittämät tavoitteet olisi säädettyjen edellytysten mukaisina mahdollista Sipoon osalta toteuttaa selvästi siirrettäväksi esitettyjä alueita pienemmillä aluesiirroilla. Sisäasiainministeriö katsoi, että Helsingin kaupungin Sipoosta Helsinkiin siirrettäväksi esittämä alue oli väestömäärältään ja pinta-alaltaan niin suuri, että esityksen toteuttamisen olisi sen tavoitteisiin nähden katsottava tarpeettomasti ja liiaksi heikentävän Sipoon kunnan taloudellista toimintakykyä. Sipoon asukasmäärä olisi laskenut nykyisestä noin 19 000 asukkaasta runsaaseen 15 000 asukkaaseen. Edellä todetun vuoksi Helsingin esityksen ei katsottu täyttävän kuntajaon muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjä edellytyksiä.

Seuraavassa sisäasiainministeriö esittää vastineensa keskeisiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetuissa valituskirjelmissä esitettyihin yksilöityihin väitteisiin. Kussakin valituskirjelmässä esitettyihin väitteisiin vastataan erikseen, jollei sisällöltään vastaava väite ole tullut käsitellyksi jo aikaisemmassa vaiheessa. Tällöin vastineessa viitataan vastaavan väitteen osalta aikaisemmin todettuun.

5. Lausunto Sipoon kunnan tekemästä valituksesta

5.1. Sipoon tekemät aineelliset väitteet

Perustuslain 121 §:n ja kuntajakolain soveltaminen

Sipoon kunta on vaatinut valtioneuvoston päätöksen kumoamista sekä aineellisilla että prosessuaalisilla perusteilla. Valituskirjelmässä esitetyt keskeiset *aineelliset* väitteet ovat seuraavat:

1. Sipoon valituskirjelmän mukaan valtioneuvoston päätöksen perustelut ovat osin virheellisiä ja puutteellisia. Lainsäädäntöä on sovellettu väärin. Valtioneuvosto ei ole arvioinut kuntajakoselvittäjän esitystä ja omaa päätöstään Suomen perustuslain 121 §:ään sisältyvien kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten perusteella. Valtioneuvoston perustelumuistiossa viitataan kuntajakolain 1 §:n säännökseen, jonka mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyn-

tialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Näin siitä huolimatta, että säännös liittyi ns. Paras -hankkeeseen ja kuntajakolain 4 §:n mukaisiin (kokonaisia kuntia koskeviin) kuntaliitoksiin eikä lainkaan nyt vireillä olevan asian tapaisiin kuntajaon muutoksiin (kunnan osaliitoksiin). Valtioneuvoston päätöksen perusteluna käytetyllä kuntajakolain 1 §:n mukaisella tavoitteella, jonka mukaan kuntajakoa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla, ei ole itsenäistä merkitystä päätöksen perusteena.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa, koska kuntajaotus ei ole perustuslaissa suojattu. Tämä on todettu myös Sipoon valituskirjelmässä, jossa on siteerattu perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 24/1997 vp. Valiokunta on antanut lausuntonsa kuntajakolain kuntajaon muuttamista koskevista säännöksistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan seuraavaa:

”Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoa myös vastoin jonkin kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Muutos, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisissa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

Valiokunnan kannanotto koskee käsiteltävänä olevan asian kannalta keskeisiä kuntajakolain 5 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa mukaan lukien kuntajakolain 3 §:n mukaisten kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten täyttymistä erityisen painavina. Valtioneuvosto on päätöksessään siten nojautunut suoraan kuntajakolain sille antamaan harkintavaltaan.

Kuntajakolain 1 §:ssä säädetyillä kuntajaon kehittämistä koskevilla säännöksillä on, toisin kuin Sipoo väittää, myös itsenäistä merkitystä päätöksen perusteena. Käyttäessään harkintavaltaansa valtioneuvosto nojautuu myös lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kuntajaon kehittämistavoitteisiin. Tämä ilmenee siinä, että valtioneuvosto ei pelkästään kuntajakolain 3 ja 5 §:n perusteella voi päättää kuntajaon muutoksesta, joka olisi vastoin lain 1 §:n 2 momentissa säädettyjä kehittämistavoitteita. Esimerkiksi alueellista eheyttä on pidetty ehdottomana edellytyksenä kuntajaon muuttamiselle, joten kuntaliitoskunnilta on edellytetty yhteistä rajaa. Ei myöskään ole ajateltavissa, että valtioneuvosto lain 3 ja 5 §:n nojalla tekisi kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen, joka johtaisi toiminnalliseen kokonaisuuteen, jolla ei olisi taloudellisia ja henkilöstövoimavaroihin perustuvia edellytyksiä vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta tai joka ei edistäisi minkäänlaista toiminnallista kokonaisuutta. Kuntajakolain 1 §:n 2 momentin merkitys ilmenee myös kuntajakolain 4 §:n 1

momentista, jonka mukaan asianomaisten kunnanvaltuustojen yhteiseen esitykseen perustuva kokonaisia kuntia koskeva kuntajaon muutosesitys voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muutokselle 1 ja 3 §:ssä säädettyä edellytystä.

Kuntajakolain 1 §:n tulkinnallinen merkitys voidaan myös ilmaista siten, että 1 §:n 2 momentissa säädettyjen kriteereiden täyttyminen on välttämätön mutta ei riittävä edellytys kuntajaon muuttamiselle.

Sipoon kunnan tulkinta, että samanaikaisesti kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) kanssa kuntajakolain 1 §:n 2 momenttiin lisätty säännös, jonka mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta, ei koskisi kuntajakolain 5 §:ssä tarkoitettuja kunnan osaliitoksia, on virheellinen. Kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kuntajaon kehittämistavoitteet koskevat kaikkia kuntajaon muutoksia. Kuntajakolaissa lain 5 §:ssä tarkoitettuja kunnan osaliitoksia ei ole rajattu näiden tavoitteiden ulkopuolelle. Tällainen rajausta olisikin vastoin lain logiikkaa ja tarkoitusta. Edellä mainittu säännös on myös lisätty kuntajakolakiin pysyvästi, eikä sen voimassaoloa ole rajoitettu kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain voimassaoloaikaan eli vuoden 2012 loppuun. Lisäyksellä on haluttu sovittaa yhteen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain ja kuntajakolain tavoitteita.

Kuntajakolain 1 §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksen (HE155/2006) yksityiskohtaisissa perusteluissa on erityisenä kysymyksenä otettu esille sen soveltaminen kuntajakolain 4 §:ssä tarkoitettuihin kokonaisia kuntia koskeviin kuntajaon muutoksiin. Näin on menetelty sen vuoksi, että kuntajakolain 4 §:n 1 momenttiin lisättiin samanaikaisesti säännös, jonka mukaan kunnanvaltuustojen yhteiseen esitykseen perustuva uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittava kuntajaon muutosesitys voidaan hylätä sillä perusteella, että kunta ei kuntajaon muutoksen jälkeen muodostuisi kuntajakolain 1 §:n mukaisesti työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

2. Valituskirjelmän mukaan valtioneuvosto on perustellut päätöstä virheellisesti yleisen edun vaatimuksella, vaikka yleisellä edulla ei ole merkitystä päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa. Kuntajaon muutos voitaisiin tehdä kuntajakolain 5 §:n mukaisesti vain erityisen painavilla lain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Valtioneuvosto on perustellut päätöstään seuraavasti: ” Esityksen mukaiselle kuntajaon muutokselle on katsottava olevan kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen painavat edellytykset. 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.”

Sisäasiainministeriö korostaa, että yleistä etua ei siten ole valtioneuvoston päätöksessä käytetty itsenäisenä kriteerinä, vaan sen soveltaminen on päätöksessä sidottu aineellisesti kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyyn alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen ja 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyyn kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden edistämiseen.

Kuten edellä luvussa 4 on todettu, voimassa olevalla kuntajakolailla kumotun kuntajaosta annetun lain mukaan kuntajaon muutos voitiin tehdä erityisillä edellytyksillä, ”jos tärkeän yleisen edun katsottiin sitä vaativan.” Voimassa olevassa kuntajakolaissa ei ole ollut tarkoitus sivuuttaa ”tärkeän yleisen edun” kriteeriä arvioitaessa 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen painavien edellytysten täyttymystä, vaan tärkeä yleisen edun arviointi haluttiin sitoa 3 §:ssä säädettyihin kuntajaon muuttamisen yleisiin edellytyksiin.

Sisäasiainministeriö korostaa, että valtioneuvoston päätöksessä on arvioitu myös kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja kuntajaon muutoksen yleisiä edellytyksiä. Päätöksen mukaan on ilmeistä, että pidemmällä aikavälillä siirretyn alueen rakentaminen ja asuttaminen myös edistää palveluiden järjestämistä alueen asukkaille. Tämä koskee siirrettävällä alueella sekä nykyisin että tulevaisuudessa asuvia ja myös asukkaita siirrettävää aluetta laajemmalla vaikutusalueella. Kuntajaon muutoksen ei myöskään voida katsoa yleisesti heikentävän alueen asukkaiden elinolosuhteita. Näin valtioneuvoston päätös on perustunut kokonaisarvioon, jossa kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen edellytysten katsotaan täyttyvän erityisen painavina eikä kuntajaon muutos objektiivisesti arvioiden ole myöskään ongelmallinen mainitun momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyjen edellytysten näkökulmasta.

Kuntajaon muutoksen vaikutukset Sipoon kunnan talouteen

3. Sipoo on esittänyt valituksessaan, että toteutuessaan valtioneuvoston päätöksellä on syvämmät vaikutukset Sipoon kunnan talouteen. Siirrettävällä alueella on Sipoon kunnan omistamia rakennuksia ja rakennelmia sekä kunnallistekniikka yhteensä yli 38 miljoonan euron arvosta. Sipoon kunnan verotulojen menetys olisi 13,5 prosenttia. Osaliitos välillisesti johtaisi valmisteilla olevan kunnan yleiskaavan toteuttamisesta Sipoon saaman nettotulon pienenemiseen 118 miljoonalla eurolla. Valituskirjelmän mukaan taloudelliset menetykset vaarantaisivat Sipoon kunnan tulevaisuuden itsenäisenä kuntana.

Kuten valituksen kohteena olevan päätöksen perusteluissa (edellä 3 luku kohta 8) todetaan, Sipoon kunnalla on kuntajaon muutoksen jälkeenkin pääkaupunkiseudun läheisyydessä ja Helsingin seutuun kuuluvana yli 17 000 asukkaan kuntana hyvät edellytykset toimia ja kehittyä omista lähtökohdistaan. Tehty kuntajaon muutos ei missään tapauksessa vaaranna Sipoon kunnan tulevaisuutta itsenäisenä kuntana, vaikka kuntajaon muuttaminen jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienessä runsaalla 2 000 asukkaalla. Helsinkiin on siirretty alueita vain sen verran, kun kuntajaon muutoksen taustalla olevat maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvä tavoitteet edellyttävät.

Kuntajaon muutokseen liittyviä kuntien välisistä taloudellisista järjestelyistä ei ratkaista kuntajaon muutospäätöksessä, vaan Helsingin kaupungin ja Sipoon kunnan tulee tehdä asiasta kuntajakolain 20 §:n mukainen taloudellinen selvitys. Kuntajakolain 20 §:n mukaan liitettäessä kunnan osa toiseen kuntaan asianomaisten kuntien on toimitettava kuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, ellei sitä muutoksen vähäisen vaikutuksen vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana. Sellainen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra tai muu käyttöoikeus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee jotakin aluetta, on selvityksessä osoitettava sille kunnalle, johon alue tulee kuulumaan. Muuten omaisuus sekä velat ja velvoitteet jaetaan lain mukaan selvityksessä siten, että selvityksen kokonaisvaikutukset kohdistuvat kuntiin tasapuolisesti. Kunnat toteuttavat taloudellisen selvityksen sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta. Selvitykseen voi myös liittyä kuntien välisiä rahallisia korvauksia.

Maankäytön suunnittelu Sipoossa

4. Valituskirjelmän keskeinen argumentti on, että Sipoo on ryhtynyt itse toimenpiteisiin, joilla voidaan saavuttaa ne tavoitteet, joiden perusteella valtioneuvosto on kuntajakolain 3 ja 5 §:n päättänyt valituksen kohteena olevasta kuntajaon muutoksesta. Tältä osin Sipoo kuvaa Sipoon yleiskaavan valmistelutyötä. Siinä on 13.2.2007 (kunnanhallitus) ja 28.5.2007 (kunnanvaltuusto) päädytty ratkaisuun, jossa 20 000 asukasta ja 7 000 työpaikkaa sijoittuisi valtioneuvoston päätöksellä Sipoosta Helsinkiin siirretylle alueelle vuoteen 2025 mennessä. Valituskirjelmän mukaan yleiskaava hyväksytään lopullisesti vuodenvaihteessa 2007 - 2008. Sipoo toteaa, että se on tehnyt kaikki tarvittavat kunnalliset maankäyttöpoliittiset päätökset alueen yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi.

Kuten valituksen kohteena olevan päätöksen perusteluissa todetaan, Helsingin kaupungin ja siihen rajoittuvien alueiden yhdyskuntarakenteen kehitys on kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen kuvaamalla tavalla painottunut epätasaisesti länteen ja pohjoiseen. Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakente ei sen sijaan ole voimassa olevasta kuntarakenteesta johtuen kehittynyt itään päin. Tämä koskee sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Helsingin itäisissä kaupunginosissa on runsaasti asutusta, jota on kaupungin vaikea asuntotilanne huomioon ottaen tarve laajentaa edelleen. Lisäksi Vuosaaren sataman rakentaminen edellyttää maankäytön, asumisen, liikenteen ja muun alueiden käytön suunnittelua Helsingin nykyisiä rajoja laajemmalla alueella.

Sisäasiainministeriö toteaa, että edellä mainittu objektiivisesti todettavissa oleva tilanne on seurausta siitä, että Sipoo ei maankäytön suunnittelussa ole ottanut huomioon Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehitystarpeita. Sipoon yleiskaavan valmistelussa on sittemmin kyllä valittu valituskirjelmässä kuvattu malli, joka on pitkälle valtioneuvoston päätökseen perusteluissa kuvattujen siirrettyjen alueiden kehittämistarpeiden mukainen. Sipoon yleiskaavansa osalta myöhemmin tekemiin ratkaisuihin ovat epäilemättä myös vaikuttaneet ensin Helsingin kaupungin 21.6.2006 valtioneuvostolle tekemä kuntajaon muutosesitys ja sittemmin sisäasiainministeriön päätös asettaa kuntajakoselvittäjä selvittämään kuntajaon muutoksen tarvetta alueella.

Lisäksi sisäasiainministeriö viittaa päätöksen perusteluihin (3 luku kohta 8), jossa todetaan seuraavaa: ”Siirretyn alueen kehittäminen sekä Helsingin että Sipoon esittämällä tavalla osana Sipoota sen sijaan olisi ongelmallista. Sipoon kunnan asukasmäärän kasvaminen 20 000 - 40 000 asukkaalla olisi sen nykyiseen asukasmäärään suhteutettuna Suomen oloissa ennen kokemattoman voimakasta ja kasvu keskittyisi miltei kokonaan yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti Helsinkiin kiinnittyvälle alueelle. Näin suuren ja merkittävän alueellisen kokonaisuuden kehittäminen ja hallinnointi osana Helsingin kaupunkia on perusteltua. Alueen kehittäminen kuntien välisenä yhteistyönä ja siihen liittyvä päätösvallan jakautuminen useaan kuntaan on selvästi esitettyä kuntajaon muutosta vaikeammin toteutettavissa. Päätöksessä on myös otettu huomioon, että Helsingin kaupungilla on kokonsa ja voimavarojensa johdosta Sipoota selvästi paremmat edellytykset kehittää alueen yhdyskuntarakennetta suunnitellulla tavalla.”

Helsingin kaupungin Sipoossa omistamien maiden vaikutus päätöksenteossa

5. Sipoo esittää valituskirjelmässään väitteen, että valtioneuvoston päätöksen keskeisenä perusteena on ollut Helsingin kaupungin maanomistukseen perustuva yhdyskuntarakenteen laajentaminen Lounais-Sipoossa. Päätöksessä olisi näin tullut ottaa huomioon Sipoon kunnanvaltuuston päätös lunastaa yhdyskuntarakentamiseen Helsingin kaupungin omistamia kiinteistöjä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla. Valituskirjelmän mukaan valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei myöskään ole otettu huomioon niitä erittäin suuria taloudellisia hyötyjä, joita Helsingin kaupunki saisi siirrettäväksi päätetyn alueen maanomistajana.

Valtioneuvoston päätöstä ei vastoin valituskirjelmässä esitettyä ole miltään osin perusteltu Helsingin maanomistuksilla siirretyillä alueilla. Kunnan osallistoksia ei vakiintuneen laintulkinta- ja hallintokäytännön mukaisesti ole tehty sillä perustella, että kunta, henkilö tai joku muu taho omistaa kiinteistöjä toisessa kunnassa. Kuntajaon muutoksessa on kysymys hallinnollisen jaon muuttamisesta.

Kuntajakoselvittäjä Myllyniemen selvityksessä on sen sijaan eri ratkaisumalleja arvioitaessa käsitelty myös Helsingin omistamia maita siirrettävillä alueilla. Päätösehdotuksensa oikeudellisissa perusteluissa hänkään ei ole vedonnut Helsingin omistamiin maihin vaan asunto- ja työpaikkarakentamisen tarpeisiin.

Helsingin maanomistajana siirron johdosta saamien mahdollisten taloudellisten hyötyjen osalta sisäasiainministeriö viittaa siihen, mitä tämän luvun kohdassa 3 on todettu kuntajakolain 20 §:n mukaisesta taloudellisesta selvityksestä.

Päätösten perusteluiden ja vaikutusten välinen kausaliiteettisyhteys

6. Valituksen mukaan valtioneuvoston päätöksen perusteluiden ja sen väitettyjen vaikutusten väliltä puuttuu konkreettisesti osoitettu kausaliiteettisyhteys. Asukkaiden, elinkeinojen ja kunnallisolujen kehitystä ja vaikutusta ei ole osoitettu objektiivisesti hyväksytyillä mittareilla ja argumenteilla. Valtioneuvoston päätöksen perustelut ovat yleisellä tasolla vaikka vaikutusten vertailussa olisi pystyttävä käyttämään kvantitatiivisia tai muutoin riittävän täsmällisesti yksi-

löityjä perusteluita, kuten kustannusarvioita, kaavaluonnoksia, rakennussuunnitelmia, tilastoja, vuosilukuja jne.

Valtioneuvoston päätöksen perustelut ja sen vaikutukset ilmenevät tämän lausunnon 3 luvun kohdista 1-9. Sisäasiainministeriö toteaa, että päätösten perusteluiden yleisyyden taso on ollut tietoinen ratkaisu. Kuntajakoselvittäjän esitykseen sisältyy paljon valtioneuvoston päätöksen perusteluiksi otettuja perusteluita yksityiskohtaisempia maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen ja palveluihin liittyviä näkökohtia. Niitä ei tämälupaisessa kuntajaon muutoksessa kuitenkaan ole mahdollista ottaa sellaisenaan päätöksen perusteluksi.

Kuntajaon muutos koskee itsehallinnollista kuntajaotusta. Kuntajaon muutos päätös ei sen sijaan ole maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden suunnitteluasiakirja eikä sillä oikeudellisesti myöskään ohjata suunnittelua mainituissa asioissa. Näin ollen nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa kuntajakopäätöksessä on mahdotonta eritellä tulevaisuudessa toteutettavia yksittäisiä hankkeita, hankkeiden kustannusarvioita ja niiden tarkempia toteutusaikatauluja. Olennaista sen sijaan on ongelman riittävä yksilöinti ja se kehityssuunta, joilla ongelmia voidaan ratkaista.

Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että kuntajaon muutosprosessin vireille tulon jälkeen Sipoon kunta on esittänyt liitosalueen ongelmista ja niiden ratkaisusta (esimerkiksi Sipoon yleiskaavan valmisteluprosessin osalta) varsin samansuuntaisia näkemyksiä kuin mitä on käytetty valtioneuvoston päätöksen perusteena. Prosessin aikana keskustelu siitä, mitä pitäisi tehdä, onkin paljolti siirtynyt keskusteluun, kuka tekee.

Päätöksen vaikutukset Sipoon kunnan toimintakykyyn

7. Sipoon valituksen mukaan valtioneuvoston päätöksen perusteena esitetty väite, että kuntajaon muutos olisi tarpeen kuntien toimintakyvyn ja taloudellisuuden turvaamiseksi, on yksiselitteisesti virheellinen, koska päätöksen vaikutukset ovat Sipoon kunnan kannalta erittäin kielteiset.

Kuntien toimintakyvyn ja taloudellisuuden turvaamista on valtioneuvoston päätöksessä arvioitu kokonaisuutena. Tähän arvioon on sisällytetty osin vastakaisten intressien punnintaa. Helsingin, pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun kuntien toimintakyvyn ja taloudellisuuden turvaaminen edellyttää tehtyä kuntajaon muutosta. Päätös on tältä osin selkeästi perustunut Helsingin itäosiin rajoittuvien alueiden yhdyskuntarakenteen kehittymättömyyteen ja yhdyskuntarakenteen epätasapainoiseen painottumiseen länteen ja pohjoiseen. Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakente ei ole voimassa olevasta kuntarakenteesta johtuen kehittynyt itään päin. Tämä haittaa sekä asutuksen että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kehittymistä alueella. Päätöksessä on myös selvästi tuotu esiin sen kielteiset vaikutukset Sipoolle. Päätöksen perusteluissa todetaan, että kuntajaon muutos jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienessä runsaalla 2 000 asukkaalla. On selvää, että siirrettäessä alueita kunnasta toiseen siirrolla on alueita luovuttavan kunnan näkökulmasta myös kielteisiä vaikutuksia tai alueita luovuttamaan joutuva kunta näin ainakin kokee.

Lisäksi sisäasiainministeriö toteaa edellä luvussa 4.3 lausuttuun viitaten, että valtioneuvosto on ottanut päätöksessään huomioon myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen.

Sipoon omat toimenpiteet

8. Valituksen mukaan ainoa kuntajaon muutoksen peruste, jolle valtioneuvoston päätöksessä on esitetty jonkinlaisia perusteluja, on kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen peruste ”parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia”. Tällöinkin tulisi kuitenkin osoittaa, että tätä tavoitetta ei voida saavuttaa muutoin. Samalla Sipoon kunta viittaa edellä kohdassa 2 mainittuun kunnan yleiskaavan valmistelutyöhön ja toteaa, että kaikki toivottu yhteiskuntakehitys voidaan ja tulla saavuttamaan ja alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tullaan parantamaan Sipoon kunnan toimesta ja täysin riippumatta kuntajaon muutoksesta.

Kuten edellä tämän luvun kohdassa 4 on todettu, Sipoo ei maankäytön suunnittelussa ole ottanut huomioon Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehitystarpeita. Tilanne on kiistatta ongelmallinen ja ongelmat johduvat voimassa olevista kuntarajoista. Sisäasiainministeriö viittaa myös muilta osin aikaisemmin luvun 4 kohdassa on todettuun.

5.2. Sipoon tekemät prosessiin liittyvät väitteet

Sisäasiainministeriön vireillepano-oikeus

Valituskirjelmässä esitetyt *prosessiin* liittyvät väitteet ovat seuraavat:

9. Valtioneuvoston päätös ei perustu kuntajakolain edellyttämällä tavalla sisäasiainministeriön aloitteeseen, sillä ministeriö ei ole koskaan tehnyt asiaa koskevaa aloitetta, jossa ministeriö kuntajakolain 6 §:llä tarkoittamalla tavalla olisi perustellut kuntajaon muuttamisen tarvetta ja johon kuntajakolain edellyttämällä tavalla olisi liitetty asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Koska ministeriö ei koskaan ole tehnyt asiaa koskevaa aloitetta, siitä ei tietenkään ole voitu kuulla asianosaisia hallintolain ja kuntajakolain edellyttämällä tavalla. Valtioneuvoston päätös perustuu näin ollen ilmeiseen väärään lain soveltamiseen ja kuntajakolain yksiselitteisten menettelysäännösten rikkomiseen. Kuntajakolain 8 §:n mukainen kuntajakoselvittäjän asettaminen ei ole mikään vaihtoehtoinen tapa valmistella kunnan esitystä tai ministeriön aloitetta, vaan siihen voidaan ryhtyä, jos asiaa koskevan kunnan esityksen tai ministeriön aloitteen pohjalta ja näistä esityksistä toimitetun kuntajakolain 7 §:n kuulemismenettelyn perusteella arvioidaan, että asian laajuuden tai vaikeuden johdosta tai muusta perustellusta syystä on toimitettava erityinen selvitys. Kuntajakoselvittäjä ei tee ministeriön aloitetta tai kunnan esitystä, vaan hankkii jo tehtyyn aloitteeseen tai esitykseen kuulemisvaiheen jälkeen tarpeelliseksi katsottua lisäselvitystä laajoissa tai vaikeissa asioissa.

Sisäasiainministeriö toteaa, että Sipoon kunnan väite ei perustu lakiin eikä se vastaa noudatettua hallintokäytäntöä. Kuntajakolain 6 §:n 1 momentin mukaan esityksen kunnan osaliitosta tarkoitavaksi kuntajaon muutokseksi voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Esitys on toimitettava sisäasiainministeriölle. Kuntajakolain 6 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon muut-

tamista koskeva asia voi tulla vireille myös ministeriön aloitteesta. Jo lain sanamuodonkin mukaan ministeriön aloitteesta on kysymys asian vireillepanosta. Kuntajakolain 8 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä. Lain 8 §:n 3 momentin mukaan selvityksen osoittaessa että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Selvittäjän ehdotuksesta on voimassa, mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään.

Kuntajakolain 6 §:n 3 momentin mukaan esityksessä tai aloitteesta on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Milloin esitys tai aloite tar koittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet. Kuntajakolain 7 §:ssä säädetään ns. kenttäkierroksesta, jonka yhteydessä alueen asukkaat, asianomaiset, asianomaiset kunnat, lääninhallitus ja kiinteistörekisterin pitäjä ottavat kantaa aloitteeseen tai esitykseen.

Edellä mainittujen säännösten perusteella on kiistatonta, että sisäasiainministeriöllä on oikeus oma-aloitteisesti panna vireille kuntajaon muuttamista koskeva asia. Niin ikään sisäasiainministeriöllä on kuntajakolain 8 §:n mukaisesti oikeus määrätä toimitettavaksi asiassa erityinen selvitys. On selvää, että sisäasiainministeriöllä on säännösten mukaan mahdollisuus määrätä toimitettavaksi erityinen selvitys ja asettaa sitä varten kuntajakoselvittäjä myös niissä tapauksissa, joissa se on itse asian vireille panijana. Tällöin vasta kuntajakoselvittäjän ehdotus sisältää kuntajakolain 6 §:ssä tarkoitetun esityksen kuntajaon muuttamisesta, mistä on selvästi säädetty kuntajakolain 8 §:n 3 momentissa, jonka mukaan selvittäjän ehdotuksesta on voimassa, mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään. Vasta selvittäjän ehdotuksen jälkeen on olemassa yksilöity kuntajaon muuttamista koskeva esitys, joka voidaan lähettää edellä todetulle kenttäkierrokselle ja josta voidaan kuulla asianomaisia tahoja ja jonka pohjalta on mahdollista tämä jälkeen tehdä kuntajaon muuttamista koskeva päätös.

Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että sisäasiainministeriön asettaessa kuntien ehdotuksesta kuntajakoselvittäjiä kunnat eivät ole ennen selvittäjien asettamista tehneet valtioneuvostolle esitystä kuntajaon muuttamisesta. Kuntajaon muutosta koskeva esitys on sisältynyt vasta selvittäjän tekemään kuntajaon muuttamista koskevaan ehdotukseen.

Menettely asetettaessa kuntajakoselvittäjää ja kuntajakoselvittäjän esteellisyys

10. Sisäasiainministeriö ei ole hallintolain, kuntalain ja kuntajakolain edellyttämällä tavalla kuullut Sipoon kuntaa asettaessaan kuntajakolain 8 §:n nojalla kuntajakoselvittäjäksi Pekka Myllyniemen. Kuuleminen ei ole ollut hallintolain 34 ja 36 §:n mukaista, eikä kuulemisesta ole ilmoitettu sillä tavoin kuin hallintolain 58 §:ssä säädetään tiedoksiannosta viranomaiselle. Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemi ei missään tapauksessa Uudenmaan liiton hallituksen jäsenenä ja asiaan liittyvän poliittisen toimintansa vuoksi nauti Sipoon luottamusta.

Edellä mainitun väitteen osalta sisäasiainministeriö viittaa ministeriön Valtioneuvoston oikeuskanslerille 12.2.2007 toimittamaan vastineeseen. Vastine koski kanteluita, jotka Sipoon puolesta ry - För Sibbo r.f sekä Veikko Lindell ja Juha Wermundsén olivat tehneet oikeuskanslerille Helsingin kaupungin Sipoon kuntaa koskevan kuntajaon muutosesityksen käsittelystä sekä sisäasiainministeriön määräämän erityisen selvityksen toimittamisesta. Vastineessa todetaan muun ohella seuraavaa:

” Sisäasiainministeriö huomauttaa, että kuntajakolaissa on oma erityissäännös kuulemisesta eikä laissa säädetä kuulemisen muodosta. Sisäasiainministeriössä on käytännössä kuullut kuntia kuntajakoselvittäjän henkilöstä suullisesti, yleensä kunnan edustajien kanssa pidetyssä kokouksessa.

Sisäasiainministeriö on kuullut Sipoon kuntaa kuntajakoselvittäjän henkilöstä esittämällä Sipoon kunnan edustajille 21.9.2006 pidetyssä neuvottelussa ehdotuksensa kuntajakoselvittäjästä. Sipoon kunnan kunnanhallitus on käsitellyt asiaa seuraavalla viikolla. Sisäasiainministeriö katsoo, että Sipoon kunnalle on varattu asian laatuun nähden riittävästi aikaa esittää kantansa. Sipoon kanta on ollut ministeriön tiedossa sen asettaessa kuntajakoselvittäjän. Sisäasiainministeriö on asettanut valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen kuntajakoselvittäjäksi 26.9.2006.

Kuntajakolaissa ei ole asetettu kuntajakoselvittäjälle pätevyysvaatimuksia. Erityisen selvityksen tekeminen on Sipoon osalta edellyttänyt vankkaa kokemusta kuntajaon muutoksen edellytyksien punninnasta, jota Myllyniemellä on yhtenä harvoista kuntajakoselvittäjistä. Kuntajakoselvityksien tekemisen lisäksi Pekka Myllyniemellä on kokemusta kuntajaon muuttamisesta myös kuntaliitoskunnan kaupunginjohtajana.

Sisäasiainministeriö katsoo myös, ettei Pekka Myllyniemi ole ollut esteellinen tekemään Sipoota koskevaa erityistä selvitystä kanteluissa esitetyillä perusteilla. Aiemmat kuntajakoselvitykset ovat meriitti eivätkä muodosta esteellisyysperustetta. Siltä osin kuin kanteluissa on viitattu, että Myllyniemi on esteellinen Uudenmaan liiton hallituksen jäsenyyden vuoksi, sisäasiainministeriö katsoo, ettei Helsinkiä ja Sipoota koskevassa kuntajaon muutoksessa Uudenmaan liitto ei ole asianosainen eikä liitolla ole odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, kuten esteellisyysperusteiden täytyminen edellyttäisi.”

Keskustelumuistio 21.9.2006 pidetystä kuntajakoselvittäjän asettamista koskevasta kuulemistilaisuudesta on lausunnon liitteenä 7. Sipoon kunnanhallituksen 25.9.2006 antama lausunto kuntajakoselvittäjän asettamisesta on lausunnon liitteenä 8.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on 14.6.2007 antamassaan päätöksessä arvioinut kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen pätevyyttä ja esteellisyyttä seuraavasti:

”Kantelu- ja valitusasiakirjoihin sisältyy varsin niukalti tietoja Pekka Myllyniemen asemasta ja toiminnasta Uudenmaan liitossa. Sen mukaan, mitä asiassa on esitetty, ei nähdäkseni ole käynyt ilmeiseksi, että ministeriö olisi arvioinut virheellisesti Myllyniemen aikaisemman toiminnan aiheuttamaa esteellisyyttä ja tältä osin menetellyt moitittavasti asettaessaan hänet kuntajakoselvittäjäksi.”

Sisäasiainministeriö toteaa, että on selvää, että Myllyniemen aikaisempi poliittinen toiminta ja hänen osallistumisensa voimassa olevan kuntajakolain valmistelutyöhön ei tee hänestä esteellistä toimimaan kuntajakoselvittäjänä.

Ottaen huomioon hallintolain 5 §:n 1 momentti kuntajaon muutoksiin sovelletaan ensisijaisesti kuntajakolakia. Velvollisuudesta kuulla kuntia ennen kuntajakoselvittäjä asettamista säädetään kuntajakolain 8 §:n 1 momentissa. Selvitys voidaan käynnistää kuntien mahdollisesta vastustuksesta huolimatta ja selvittäjäksi voidaan määrätä muitakin kuin kuntien kannanotoissa mahdollisesti edellytetyjä henkilöitä. Ottaen huomioon kuntajakolain 9 lukuun sisältyvät muutoksenhakusäännökset erityisen selvityksen toimittamista ja kuntajakoselvittäjän asettamista koskevaan päätökseen ei vasta valmistelua koskevana toimenpiteenä myöskään voi hakea muutosta valittamalla.

Kuntajakoselvityksen käynnistyminen ja kuntajakoselvittäjän asettaminen ei vielä merkitse kuntajaon muutosta. Kuten edellä kohdassa 9 on todettu, vasta selvittäjän mahdollinen ehdotus kuntajaon muuttamiseksi muodostaa käsitteilyn pohjana olevan esityksen. Viimeksi mainitusta esityksestä esimerkiksi kuntien tulee kuntajakolain 7 §:n 2 momentin perusteella antaa lausuntonsa.

Sisäasiainministeriö katsoo, että Sipoon kunnan valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei ole esitetty sellaisia uusia näkökohtia, jotka antaisivat aihetta arvioida Myllyniemen esteellisyyttä aikaisemmasta poiketen. Myöskään selvitysmiehen asettamiseen liittyneessä kuulemismenettelyssä ei ole menetelty säädöstenvastaisesti. Sipoon kunta on alusta asti vastustanut kuntajakoselvityksen käynnistämistä, mikä myös osaltaan teki käytännössä vaikeaksi löytää Sipoon hyväksyttävissä oleva kuntajakoselvittäjä.

Edellä mainittu apulaisoikeuskanslerin päätös ja sisäasiainministeriön sen valmistelun yhteydessä antama vastine ovat lausunnon liitteinä 9 ja 10.

Pääministeri Matti Vanhasen esteellisyys

11. Pääministeri Matti Vanhanen on Valtioneuvoston jäsenenä ollut esteellinen osallistumaan kuntajaon muutosta koskevaan päätöksentekoon, koska hän on itse ja oma-aloitteisesti useilla eri foorumeilla ilmaissut julkisen ja ei pelkäänsä voimakkaan, vaan jopa erittäin voimakkaan tukensa sille, miten vireillä oleva yksittäinen hallintoasia tulisi ratkaista valtioneuvostossa. Hän on jopa itse ja oma-aloitteisesti ottanut kantaa siihen, miten Helsingin kaupungille siirrettäviä alueita tulevaisuudessa tulee kehittää ja asettanut kaupungin tukemi-

selle ennakkoehtoja. Pääministerin ennen valtioneuvoston päätöstä esittämät kannat ilmenevät Sipoon valituskirjelmän liitteistä 9-11. Luottamus pääministeri Vanhasen puolueettomuuteen vireillä olevassa asiassa on siten vaarantunut.

Tältä osin sisäasiainministeriö toteaa, että pääministeri Vanhanen on päättänyt nyt käsiteltävänä olevassa asiassa osallistua valtioneuvostossa päätöksentekoon keskusteltuaan asiasta apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan kanssa. Apulaisoikeuskansleri on pääministeri Vanhaselle antamassaan lausunnossa todennut muun ohella seuraavaa:

”Käytettävissäni olevan aineiston ja edellä esittämieni yleisten esteellisyyden arviointikriteerien perusteella en näe oikeudellisia perusteita laillisuusvalvojana puuttua asiaan, jos pääministeri Vanhanen osallistuu kyseisen kuntajakoasian päätöksentekoon. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että päätöksentekijän on viime kädessä itse arvioitava, onko luottamus hänen puolueettomuuteensa hallintolain yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla vaarantunut.”

Apulaisoikeuskansleri Jonkan lausunto on kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön lausunnon liitteenä 11.

Sisäasiainministeriö toteaa, että esteellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon valituksen kohteen olevaan päätökseen liittyvät yhteiskuntapoliittiset ulottuvuudet ja valtioneuvoston asema yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Kuten edellä luvussa 2 on todettu, kuntajaon muutoksen oikeudellisten edellytysten täytyessä on kuntajakolain 11 §:n mukaan valtioneuvoston harkintavallassa, hyväksyykö se asianomaisen kunnan vastustuksesta huolimatta kunnan osaliitosta tarkoittavan kuntajaon muutosesityksen. Laki ei velvoita valtioneuvostoa hyväksymään kuntajaon muutosesitystä, vaikka oikeudelliset edellytykset täytyisivätkin eikä päätöstä siten ole mahdollista tehdä pelkästään oikeudellisen harkinnan perusteella. Juuri tämän yhteiskuntapoliittisen ulottuvuuden vuoksi päätösvalta asiassa on säädetty valtioneuvoston yleisistunnolle. Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on edellä mainitussa liitteenä 11 olevassa pääministeri Vanhasen esteellisyyttä koskevassa lausunnossaan todennut muun ohella seuraavaa:

”On perusteltua ottaa huomioon, missä asemassa ja roolissa kannanottoja on esitetty. Ja näkisin eroa myös siinä suhteessa, onko kyse ”tavallisen viranomaisen” tekemästä hallintopäätöksestä vai valtioneuvoston nyt kysymyksessä olevanlaisesta päätöksenteosta. Tässä tapauksessa on aihetta kiinnittää huomiota kuntajako koskevan päätöksen luonteeseen (hallinnollisia rajoja koskeva ratkaisu sekä se, että päätös ei kohdistu välittömästi kenenkään yksityisiin oikeuksiin). Yleistäen voidaan sanoa, että poliittiseen toimintaan kuuluvat linjaukset sekä julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisista kysymyksistä. Jos niihin herkästi liitettäisiin esteellisyys tulevaisuudessa mahdollisesti tehtyihin päätöksiin nähden, yhteiskunnallisen keskustelun mahdollisuudet vaikeutuisivat olennaisesti, mikä puolestaan olisi ongelmallista kan-

sanvallan, avoimuuden ja sananvapauden näkökulmasta sekä vaikeuttaisi valtioneuvoston päätöksentekoa.”

Sisäasiainministeriö toteaa lisäksi, että Sipoon valituskirjelmän liitteenä olevissa artikkeleissa pääministeri Vanhanen on käsitellyt Helsingin kaupungin valtioneuvostolle tekemää esitystä kuntajaon muuttamiseksi, jonka sisäasiainministeriö sittemmin hylkäsi samana päivänä, kun se teki valituksen kohteena olevan kuntajaon muutospäätöksen.

Valtioneuvoston päätös ja päätöksen valmisteluun liittyvä kartta-aineisto

12. Valtioneuvoston päätöksen perusteluistion liitteenä on kuntajakoselvittäjän esitykseen sisältyvä kartta siirrettävän alueen rajauksesta. Kuntien ja niiden asukkaiden sekä asianosaisten kuntajakolain 7 §:n mukainen kuuleminen on sen sijaan tapahtunut Maanmittauslaitoksen laatiman kartan perusteella. Mainittujen karttojen väliset erot ovat merkittävät. Mikäli valtioneuvoston päätöstä tulkitaan niin, että siihen sisältyy päätöksen perusteluistion liitekartta, voidaan todeta, ettei asianosaisia kuulu valtioneuvoston päätöksen perustana olevasta tärkeimmästä asiakirjasta ja esityksestä, eli aluerajauksesta. Kuulemismenettelyssä on näin ollen kuulu asianosaisia muusta kuntajaon muutoksesta kuin siitä, mistä valtioneuvosto on tehnyt valituksenalaisen päätöksen.

Kuten Sipoon valituskirjelmässä todetaan, siirrettävää aluetta kuvaava kuntajakoselvittäjän ehdotukseen sisältynyt kartta oli valtioneuvostolle jaetun perusteluistion liitteenä. Valtioneuvosto on tehnyt päätöksen vain päätösehdotuksesta kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä, jossa siirrettävät alueet on yksilöity kiinteistörekisteriyksiköiden ja -osien tarkkuudella. Valtioneuvosto teki tämän päätösehdotuksen mukaisen päätöksen kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Päätös on julkaistu säädöskokoelmassa (säädöskokoelman numero 746/2007). Päätökseen ei sisälly mitään kartta-aineistoa. Edellä mainittu valtioneuvoston päätös ei miltään osin poikkea kuulemismenettelyn perusteena olleesta Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän laatiman kartan tulkinnasta.

Kunnan osaliitosesityksistä pyydetään kuntajakolain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu kiinteistörekisterin pitäjän lausunto ennen kuin niistä kuulutetaan kunnassa kuntajakolain 7 §:n 1 momentin mukaisesti. Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainniksi. Näin on meneteltävä, koska vähänkään laajemmissa kunnan osaliitoksissa esityksen tekijä ei yleensä tee esitystään kiinteistörekisteriüksiköiden tarkkuudella. Kuten Uudenmaan maanmittaustoimiston 12.12.2006 tekemästä nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevasta lausunnosta ilmenee, tehtyjen karttatulkintojen tavoitteena on ollut välttää kiinteistörekisteriüksiköiden epätarkoituksenmukainen ja ilmeisen tarpeeton jakaminen kahteen kuntaan.

Se, että selvitysmiehen ehdotukseen ja valtioneuvoston esittelymuistioon sisältynyt kartta vähäisessä määrin poikkeaa maanmittaustoimiston sitä täsmentävistä karttatulkinnasta, ei ole mitenkään voinut vaikuttaa harkintavalan käyt-

töön valtioneuvostossa. Kuten edellä on todettu, valtioneuvoston päätös on ranskäynnin osalta yhtenevä kunnassa julkaistuun kuulutukseen sisältyneen kartan kanssa. Näin ollen sisäasiainministeriö toteaa, että Sipoon kunnan väite ei tältäkään osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

6. Lausunto Juha ja Annika Wermundsénin valituksesta

Juha ja Annika Wermundsén vaativat valtioneuvoston päätöksen kumoamista perustuslain 121 §:ään sisältyvien kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten vastaisena sekä kuntajakolain 1, 3 ja 5 §:n vastaisena. Valituksen tekijät myös kiistävät valtioneuvoston päätöksen perusteena käytettyyn kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen ehdotukseen sisältyvät väitteet Helsingin maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvistä ongelmista ja esitetyistä keinoista niiden ratkaisemiseksi. Lisäksi Matti Vanhanen on valituskirjelmän mukaan ollut esteellinen osallistuessaan päätöksentekoon valtioneuvostossa.

Koska nämä väitteet vastaavat Sipoon kunnan korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa esitettyjä väitteitä, sisäasiainministeriö viittaa näiltä osin tässä lausunnossaan aikaisemmin toteamaansa. Muiden valituskirjelmässä esitettyjen väitteiden osalta sisäasiainministeriö lausuu seuraavaa:

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

1. Valituskirjelmän mukaan päätös on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3, 4 ja 5 artiklan vastainen. Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan 4 artiklan mukaan paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa. Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

Sisäasiainministeriö toteaa, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on otettu huomioon säädettäessä kuntajakolakia ja siten myös tehtäessä valituksen kohteena olevaa päätöstä kuntajakolain nojalla. 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.

Kuten aikaisemmin tämän vastineen luvussa 5.1 on todettu, tietyllä hetkellä voimassa oleva kuntajako ei ole perustuslaissa suojattu ja kunnan osaliitos voidaan kuntajakolain 3 ja 5 §:ssä säädetyillä edellytyksillä tehdä myös vastoin kunnan tahtoa. Myöskään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei rajoita sen ratifioineiden valtioiden oikeutta itsenäisesti lainsäädäntönsä mukaisesti päättää kuntajaotuksesta tai muista hallinnollisista rakenteistaan.

Peruskirjan 3 artiklassa tarkoitettu paikallisviranomaisen oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan paikallisen väestön etujen mukaisesti koskee kulloinkin voimassa

olevaa hallinnollista jaotusta. Valituksen kohteena oleva kuntajaon muuttamista koskeva päätös ei myöskään millään tavalla rajoita Sipoolle lainsäädännön nojalla kuuluvia tehtäviä ja toimivaltaa.

Sipoon kuntaa on ennen päätöksentekoa luvussa 5.2 kuvatulla tavalla kuultu kuntajakolain mukaisesti. Kuntajakoselvittäjää asetettaessa kuntaa on kuultu kuntajakolain 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Kuntajakoselvittäjän esityksestä kunta on antanut kuntajakolain 7 §:n 2 momentissa edellytetyn lausunnon. Kuntajakolain kuulemista koskevat säännökset täyttävät Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan vaatimukset.

Kuten edellä on todettu, Sipoota on kuultu ja sen kanssa on neuvoteltu kuntajakolain edellyttämällä tavalla, mikä täyttää myös peruskirjan 5 artiklan vaatimukset. Peruskirjan 5 artikla puolestaan jättää kansanäänestyksen käyttämisen mahdollisuuden kunkin maan oman lainsäädännön varaan, eikä se velvoita kansanäänestyksiin. Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi järjestää neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen kunnalle kuuluvassa asiassa. Kuntajakolain 8 §:n 4 momentin mukaan myös sisäasiainministeriö voi kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella määrätä toimitettavaksi neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen selvitysmiehen ehdotuksesta kuntajaon muuttamiseksi. Kuten aikaisemmin on todettu, kansanäänestys ei oikeudellisesti sido päätöksentekijää.

Päätöksen suhde kunta- ja palvelurakennemuutokseen

2. Valituskirjelmän mukaan päätös on kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) vastainen, koska päätetyn kuntajaon muutoksen johdosta Sipoo ei tule saavuttamaan mainitun lain 5 §:n 3 momentissa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävistä vastaavalle taholle (kunta tai yhteistoiminta-alue) säädettyä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 § ei edellytä, että kunnassa tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta. Sen sijaan mainituksessa lainkohdassa tarkoitetut palvelut tulee lähtökohtaisesti organisoida mainitun väestöpohjavaatimuksen edellyttämällä tavalla. Suomessa tulee jatkossakin olemaan runsaasti mainittua asukasmäärää pienempiä kuntia. Päätökset perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien organisoimista tehdään erikseen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laissa ei säädetä kuntajaotuksesta vaan kuntajaon muutokset tehdään kuntajakolain perusteella niissäkin tapauksissa, joissa kunnat päättävät saavuttaa edellä mainitut väestöpohjavaatimukset kuntaliitoksilla.

Kuntajakoselvityksen tekemiseen varattu aika ja selvitykseen sisältyvät puutteet

3. Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvitystyöhön varattu aika on ollut asian laajuuteen nähden erittäin lyhyt, minä vuoksi selvitys on puutteellinen. Selvitykseen myös sisältyy huomattavasti Helsingin kaupungin asiapapereista tehtyjä lainauksia.

Sisäasiainministeriö katsoi kuntajakoselvittäjän kanssa asiasta neuvoteltuaan selvitystyölle varatun kahden kuukauden ajan tiukaksi mutta riittäväksi. Kun-

tajakoselvittäjien toimeksiantojen pituus on täysin sisäasiainministeriön harkinnassa. Kuntajakoselvittäjä tekee työnsä itsenäisesti eikä ministeriö puutu selvitysmiehen työhön, esimerkiksi valvo lähteiden käyttöä. Päätäessään mahdollisesta kuntajaon muutoksesta kuntajakoselvittäjän ehdotusten pohjalta valtioneuvosto tai sisäasiainministeriö harkitsee, onko oikeudellisesti mahdollista ja tarkoituksenmukaista tehdä kuntajakoselvittäjän ehdottama kuntajaon muutos. Valtioneuvosto on arvioinut kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvityksen antaneen riittävät ja luotettavat perusteet tehdyille kuntajaon muutokselle.

7. Lausunto Ulf William Thuringin oikeudenomistajien valituksesta

Ulf William Thuringin oikeudenomistajat vaativat valituksen kohteena olevan päätöksen kumoamista lainvastaisena ja oikeudenkäyntikulujensa korvaamista laillisine korkoineen.

Siltä osin kuin valitukseen sisältyvät väitteet koskevat Sipoon alueiden liittämistä Helsinkiin, sisäasiainministeriö on käsitellyt ne edellä käsiteltyihin valituksiin, erityisesti Sipoon kunnan tekemään valitukseen, antamiensa lausuntojen yhteydessä. Tältä osin sisäasiainministeriöllä ei ole lisättävää asiaan.

Västerkullan kiila

Siltä osin, kun valitus koskee Vantaan kaupungista Helsinkiin siirrettyä ns. Västerkullan kiilaa, sisäasiainministeriö toteaa seuraavaa.

Valituksen tekijä katsoo, ettei kuntajaon muutosta koskevassa valtioneuvoston päätöksen esittelymuistiossa tosiasiasa ole millään tavoin perusteltu Vantaan alueiden liittämistä Helsinkiin, eikä tämän alueen osalta ole arvioitu itsenäisesti kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen liitoksen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Valittajan mukaan päätöksessä on tältä osin tarkemmin perustelematta nojaututtu täysin kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen ehdotukseen. Ainoa perustelu päätökselle tältä osin on valittajan mukaan on ollut, että Västerkullan kiilan liittämällä Helsinkiin haluttiin varmistaa kuntajakolain 1 §:ssä säädetyn alueellisen eheyden vaatimuksen toteutuminen liitettäessä alueita Sipoosta Helsinkiin. Vantaan kaupungin alueiden (Västerkullan kiila) liittäminen Helsinkiin ei valituksen tekijän mukaan voi perustua niihin väitteisiin, joilla Sipoon kunnan osia esitetään liitettäväksi Helsinkiin.

Sisäasiainministeriö toteaa, että valituksen tekijät ovat edellä mainittujen väitteiden osalta tulkinneet valtioneuvoston päätöksen perusteluita virheellisesti. He ovat tulkinneet perusteluita puhtaasti Sipoon alueita koskevana. Edellä luvussa 3 luetelluista valtioneuvoston päätöksen perusteluista kohdat 1-6 koskevat kuitenkin Helsinkiin siirrettyjä alueita kokonaisuudessaan. Tämä ilmenee selvästi perusteluiden sanamuodosta. Valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiossa ei mainituilta osin käsitellä erikseen Vantaasta ja Sipoosta siirrettäviä alueita, vaan perustelut koskevat kumpaakin mainittua kuntaa.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden kohdat 7-9 sen sijaan koskevat pääosin Sipoosta Helsinkiin liitettyjä alueita, koska Sipoosta alueita voitiin siirtää Helsinkiin vain kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla erityisen pai-

navilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Vantaasta Helsinkiin siirrettyjen alueiden osalta mainittuja erityisen painavia edellytyksiä ei vaadittu, koska siirto täytti 5 §:n 1 momentissa kunnan osaliitokselle säädetyt edellytykset, eli Vantaan kaupunki ei vastustanut muutosta ja siirrettävä alue ja sen asukasmäärä eivät ylittäneet 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyjä raja-arvoja. Päätöksen perusteluiden kohdassa 9 kuitenkin vielä todetaan, että siirrettyjen alueiden rajauksen on katsottava olevan perusteltu kuntajaon muutoksen kuntajakolain mukaisten edellytysten näkökulmasta. Tämä perustelu koskee sekä Sipoosta että Vantaasta Helsinkiin siirrettyjä alueita. Mainitussa perusteluiden kohdassa myös todetaan, että Vantaasta ja Sipoosta Helsinkiin liitettyjen alueiden laajuus ja rajat on määriteltävä valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan rajoissa ottaen huomioon kuntajaon muutoksen taustalla olevat tavoitteet.

Kuten valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiossa on todettu, kuntajakolain muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten täyttymistä on päätöksenteossa arvioitu mainitun säännöksen mahdollistamalla tavalla kokonaisuutena ja yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta. Tämä arvio on luonnollisesti koskenut sekä Vantaasta että Sipoosta Helsinkiin liitetyjä alueita. Tällöin on myös otettu huomioon kuntajakolain 1 §:n tarkoitettu alueellisen eheyden vaatimus, jota sisäasiainministeriö ja valtioneuvosto johdonmukaisesti ovat noudattaneet arvioidessaan kuntajaon muutosten toteutumisedellytyksiä. Valituskirjelmässä esitetty Kantarnäsin niemen kohdalla tapahtuva Sipoon ja Helsingin maarajojen kohtaamisen joidenkin kymmenien metrien matkalta ei voida katsoa täyttävän alueellisen eheyden vaatimusta.

Valtioneuvosto on päätöksenteossaan nojautunut, kuten valituksen tekijä toteaa, kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen tekemään ehdotukseen. Kuntajakolain 8 §:n 3 momentin mukaan selvittäjän ehdotuksesta on voimassa, mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään. Selvittäjän annettua ehdotuksensa siitä hankitaan kuntajakolain 7 §:ssä säädetyt huomautukset ja lausunnot, minkä jälkeen valtioneuvosto päättää, kuten myös kuntien itse vireille panemissa kuntajaon muutosesityksissä, voidaanko kuntajaon muutoksesta päättää esityksen mukaisesti vai hylätäänkö esitys. Kuntajakolain 6-8 §:n mukaan valtioneuvosto ei voi muuttaa esitykseen sisältyvää ehdotusta ilman, että koko prosessi aloitetaan alusta. Kuten sisäasiainministeriö on edellä luvussa 6 todennut, valtioneuvosto on arvioinut kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvityksen antaneen riittävät ja luotettavat perusteet tehdyille kuntajaon muutokselle.

8. Lausunto Camilla Weckströmin ym. tekemästä valituksesta

Camilla Weckström ym. ovat valituksessaan tarkemmin yksilöimillään perusteilla vaatineet valtioneuvoston päätöksen kumoamista perustuslain ja kuntajakolain vastaisena. Heidän mukaansa valtioneuvoston päätöksen perusteena käytetty kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen ehdotus kuntajaon muuttamiseksi on oikeudellisesti kestävä päätöksen perusteeksi. Lisäksi pääministeri Matti Vanhanen on ollut asiassa esteellinen osallistuessaan päätöksentekoon valtioneuvostossa.

Sisäasiainministeriö toteaa, että se on edellä aiemmin vastannut myös Camilla Weckströmin ym. valituksessaan esittämiin väitteisiin lukuun ottamatta väitteitä, joiden mukaan valtioneuvoston vastoin Sipoon kunnan ja Sipolaisten tahtoa tekemä kuntajaon muospäätös loukkaa Helsinkiin siirrettävällä alueel-

la asuvien sipoolaisten perustuslain 9 §:ssä säädettyä liikkumisvapautta ja oikeutta valita asuinpaikkansa, koska heidän täytyy vastoin tahtoaan muuttaa asuinkuntaansa. Lisäksi valituksen tekijät esittävät väitteen, että valtioneuvoston päätös merkittävästi heikentää siirretyllä alueella asuvien ruotsinkielisten sipoolaisten kielellistä asemaa, koska noin 39 prosentilla Sipoon asukkaista on nykyään äidinkielenä ruotsin kieli kun vastaava luku Helsingissä on vain noin 6 prosenttia.

Sisäasiainministeriö toteaa edellä mainittujen väitteiden osalta seuraavaa. Suomen perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämä säännös ei kuitenkaan millään tavalla koske eikä rajoita valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntajakolain nojalla kunnallisesta jaotuksesta tai muustakaan hallinnollisesta jaotuksesta asianomaisen lainsäädännön mukaisesti. Kuntajaon ja muiden hallinnollisten jaotusten muutokset eivät myöskään mitenkään rajoita oikeutta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa perustuslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Valtioneuvoston päätöksen perustelumuihistiossa on todettu, että kuntajakolain 3 §:n 2 momentissa viitataan siihen, mitä väestön kielisuhteiden huomioonottamisesta säädetään Suomen perustuslain 17 ja 122 §:ssä. Kielilain (423/2003) 5 §:n 3 momentissa säädetään, että muutettaessa kuntajakoa on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksista kuntien kielelliseen asemaan. Koska Sipoon kunta, Vantaan kaupunki ja Helsingin kaupunki ovat kaikki kielilain 5 §:n perusteella kaksikielisiä kuntia, joissa enemmistön kieli on suomi, esitys ei aiheuta muutoksia kuntien kielelliseen jaotukseen eikä siirrettäväksi ehdotetulla alueella asuvien oikeuteen saada palveluita omalla kielellään.

9. Lausunto Antti Samuli Partasen valituksesta

Antti Samuli Partanen on valituksessaan vaatinut valtioneuvoston päätöksen muuttamista siten, että kuntajaon muutoksessa Sipoosta Helsingin kaupunkiin siirretään myös erottamaton määräala 753-433-3-80-M601.

Sisäasiainministeriö toteaa että valtioneuvoston päätöksessä rajan määrittely Sipoon ja Helsingin välillä perustuu kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen ehdotukseen ja Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän laatiman kartan tulkintaan. Kuten Uudenmaan maanmittaustoimiston 12.12.2006 tekemästä nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevasta lausunnosta ilmenee, tehtyjen karttatulkintojen tavoitteena on ollut välttää kiinteistörekisteriyksiköiden epätarkoituksenmukainen ja ilmeisen tarpeeton jakaminen kahteen kuntaan.

Koska valituksessa ei ole esitetty oikeudellisia perusteita vaatimukselle määräalan siirtämiselle Sipoosta Helsinkiin, tulee valitus sisäasiainministeriön mielestä hylätä.

10. Lausunto Sibbo Naturskyddare-Sipoon luonnonsuojelijat r.f valituksesta

Sibbo Naturskyddare - Sipoon luonnonsuojelijat r.f on vaatinut valtioneuvoston päätöksen kumoamista kuntajakolain 3 ja 5 §:n vastaisena. Tältä osin sisäasiainministeriö viittaa edellä jo aikaisemmin toteamaansa. Valituksen tekijä vetoaa valituskirjelmässä tarkemmin selostetulla tavalla kuitenkin erityisesti

siihen, että Helsingin seudun ja pääkaupunkiseudun tasapainoista kehitystä ei ole valtioneuvoston päätöksessä perustellulla tavalla mahdollista toteuttaa Helsinkiin siirretyillä alueilla, erityisesti Sipoonkorvessa ja siihen rajoittuvilla alueilla, koska alueet eivät ole rakentamiseen soveltuvia ja ne ovat suurelta osalta virkistys- luonnonsuojelualuetta. Näillä alueilla on mahdotonta sovittaa yhteen tiheää kaupunkirakennetta ja luontoarvoja.

Sisäasiainministeriö toteaa tältä osin, että valtioneuvosto ei ole päättäessään kuntajaon muuttamisesta alueella ottanut kantaa luonnonsuojelualueiden käyttöön. Luonnonsuojelualueista on päätetty ja päätetään erikseen valtioneuvoston päätöksestä riippumatta. Kuten edellä luvussa 4 on todettu, siirretyn alueen ulottaminen pohjoisessa Sipoonkorpeen on perustunut siihen kuntajakoselvittäjän selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen, että Sipoonkorven alueellinen rajausta voidaan sen merkittävät luontoarvot huomioon ottaen tehdä vasta alueen tulevan maankäytön suunnittelun yhteydessä.

11. Vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

Seuraavat valituksen tekijät vaativat valtioneuvostoa korvaamaan heille muutoksenhausta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen:

-Marina Fazer ym.

-Peter Stenvall

-Ulf William Thuringin oikeudenomistajat

-Sipoon Puolesta ry. - För Sibbo r.f

- Micaela Johansson, Kaj Erik Lönnblad ja Roger Wickholm

Oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen hallintolainkäytössä sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Lain 74 §:n mukaan hallintoviranomainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on kuitenkin otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Kaikki muutoksen hakijat ovat hakeneet muutosta valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksestä kunnan jäsenenä. Kuntajaon muutosta ei voi pitää jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskevana päätöksenä. Vaikka kunnan jäsenillä on oikeus valittaa kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä, he eivät ole asiassa hallintolainkäyttölain 74 §:ssä tarkoitettulla tavalla asianosaisia.

Jos kunnan jäsen vastoin edellä mainittua katsottaisiin asianosaiseksi, ei asiassa olisi ensinnäkään kohtuutonta, että valituksen tekijä joutuisi tapauksessa pitämään vahinkonaan oikeudenkäyntikulunsa. Toiseksi sisäasiainministeriö katsoo, ettei valtioneuvoston syyksi voitaisi lukea sellaista viranomaisen virhettä, jonka perusteella se olisi velvollinen edellä mainitun lainkohdan perusteella korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut asiassa. Siinäkin tapauksessa, jossa korkein hallinto-oikeus kumoaisi päätöksen, valtioneuvoston ei voitaisi katsoa tehneen asiassa ilmeistä virhettä, vaan selvittäneen asian sen painavuuden edellyttämässä määrin.

Edellä mainituilla perusteilla sisäasiainministeriö kiistää valituksen tekijöiden oikeudenkäyntikuluvaateet.

12. Alueiden käyttöä ja asuntopolitiikkaa koskevista väitteistä

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetuissa valituskirjelmissä esitetään lukuisia alueiden käyttöä ja asuntopolitiikkaa koskevia väitteitä, joissa kiistetään valtioneuvoston päätöksen perusteena käytettyyn kuntajakoselvittäjä Myllyniemen ehdotukseen sisältyvät perustelut kuntajaon muuttamiselle. Näissä väitteissä pyritään osoittamaan, että pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun kehittämiseksi asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa muulla tavalla kuin siirtämällä Helsinkiin alueita Vantaasta ja Sipoosta. Eräissä väitteissä asetetaan kyseenalaiseksi kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa esitetyt alueen kehittämisen peruslähtökohdat kokonaisuudessaan.

Keskeisiä tällaisia väitteitä ovat, että Helsinki voisi ratkaista maankäyttöön ja asumiseen liittyvät ongelmansa omien rajojensa sisällä ottamalla nykyistä tehokkaammin käyttöön Helsingissä sijaitsevia rakentamiseen soveltuvia alueita ja tiivistämällä nykyistä kaupunkirakennetta. Tässä yhteydessä valituskirjelmissä myös viitataan mahdollisuuteen käyttää Vantaan ja Espoon rakentamattomia alueita. Monessa valituskirjelmässä myös katsotaan, että siirretyillä alueilla ei edes ole kuntajakoselvittäjän esittämässä laajuudessa rakentamiseen soveltuvaa maata. Esimerkiksi Vantaasta Helsinkiin siirtyvällä ns. Västerkullan kiilan alueella ja Sipoonkorvessa ei näiden väitteiden mukaan juurikaan ole rakentamiseen soveltuvia alueita.

Tältä osin sisäasiainministeriö toteaa, että valtioneuvoston päätös perustuu kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa esitettyihin maankäytön ja asumisen kehittämistarpeita koskeviin näkökohtiin. Maankäytön ja asuntopolitiikan yksityiskohdista voidaan esittää perustellustikin eri suuntiin meneviä näkemyksiä. Nämä ovat pitkälti lain valtioneuvolle suomen harkintavallan piiriin kuuluvia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, eikä valtioneuvoston päätöksen laillisuutta voi ratkaista tämän argumentaation pohjalta.

Sisäasiainministeriö viittaa tältä osin myös aikaisemmin luvun 5 kohdassa 6 toteamaansa. Kuntajaon muutospäätös ei ole maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden suunnitteluasiakirja eikä sillä oikeudellisesti myöskään ohjata suunnittelua mainituissa asioissa. Kuntajakopäätöstä on mahdotonta sitoa tarkkaan tiettyihin tulevaisuudessa toteutettaviin hankkeisiin. Olennaista sen sijaan on ongelmien riittävä yksilöinti ja se kehityssuunta, jolla ongelmia voidaan ratkaista.

Kuntajaon muutosprosessin vireille tulon jälkeen Sipoon kunta on esittänyt liitosalueen ongelmista ja niiden maankäytöllisistä ratkaisuista (esimerkiksi Sipoon yleiskaavan valmisteluprosessin osalta) varsin samansuuntaisia näkemyksiä kuin mitä on käytetty valtioneuvoston päätöksen perusteluissa. Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden mukaisesti Helsingin kaupungilla on kuitenkin kokonsa ja voimavarojensa johdosta Sipoosta selvästi paremmat edellytykset kehittää alueen yhdyskuntarakennetta suunnitellulla tavalla.

13. Muut asiassa tehdyt valitukset

Sisäasiainministeriö toteaa, että jäljempänä lueteltujen henkilöiden ja tahojen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemiin valituksiin ei sisälly sellaisia valitusperusteita, jotka eivät edellä olisi jo tullut käsitellyiksi. Useat varsin laajasti perustellut valitukset pohjautuvat pitkälti samaan argumentaatioon ja aineistoon kuin edellä käsitelty Sipoon kunnan valitus. Esimerkiksi professori Kaarlo Tuorin, dosentti Erkki Mennolan ja dosentti Toivo Pihlajaniemen lausuntoihin on viitattu ja niiden argumentaatiota on hyödynnetty sellaisenaan useassa valituskirjelmässä. Näin ollen sisäasiainministeriö ei katso aiheelliseksi lausua enempää valituksista, joiden tekijöinä ovat olleet:

1. Sipoon puolesta ry. -För Sibbo r.f.
2. Marina Fazer ym.
3. Eija ja Jorma Tiilikka
4. Tero Ojanen
5. Jouko Viljakainen
6. Peter Stenvall
7. Leena Liipola
8. Catharina Westermarck
9. Johanna Horelli
10. Kati Tyystjärvi ym.
11. Pia Hjelt
12. Astrid Nurmiavaara ja Göran Härmälä
13. Svenska Folkpartiet i Östra Vanda r.f.
14. Catharina Lindroos ja Janne Järvinen ym.
15. Micaela Johansson, Kaj Erik Lönnblad ja Roger Wickholm
16. Sten Sundberg

Edellä todetun perusteella sisäasiainministeriö katsoo, että valituskirjelmissä ei ole esitetty sellaisia väitteitä, joiden perusteella valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä tulisi kumota. Valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muuttamisesta kuntajakolaissa sille säädetyn harkintavallan rajoissa. Näin ollen valtioneuvoston päätöksestä tehdyt valitukset tulisi hylätä.

Ylijohtaja

Cay Sevón

Hallitusneuvos

Arto Sulonen

LIITTEET Liite 1: Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylista liitteinen 28.6.2007

Liite 2: Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä (746/2007).

Liite 3: Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä, Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemi, Sisäasiainministeriön julkaisuja 53/2006

Liite 4: Sisäasiainministeriön määräys kuntajaon muuttamista koskevan erityisen selvityksen toimittamisesta ja kuntajakoselvittäjän asettaminen 26.9.2006

Liite 5: Valtioneuvoston päätöksen esittelymuistioon sisältynyt kartta ja Uudenmaan maanmittaustoimiston karttatulkinta mainitusta kartasta

Liite 6: Helsingin kaupungin 21.6.2006 tekemään esitykseen sisältyvä kartta Helsinkiin siirrettäväksi esitetyistä alueista

Liite 7: Keskustelumuistio kuulemistilaisuudesta koskien kuntajakoselvittäjän asettamista 22.9.2006

Liite 8: Sipoon kunnanhallituksen lausunto kuntajakoselvittäjän asettamisesta 25.9.2006

Liite 9: Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös 14.6.2007 hänelle kuntajaon muutosta koskevan asian valmisteluun liittyen tehtyihin kanteluihin

Liite 10: Sisäasiainministeriön vastine liitteessä 9 mainitussa asiassa 12.2.2007

Liite 11: Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto pääministeri Matti Vanhasen esteellisyydestä 20.6.2007