



KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

VIITE Korkeimman hallinto-oikeuden selitys- ja vastaselityspyyntö asioissa dnro:t 2024, 2286, 2343, 2400, 2428, 2429, 2463, 2465, 2466, 2471, 2472, 2474, 2475-2478 ja 2464/1/07.

ASIA Selitys ja vastaselitys viitekohdassa mainitussa asiassa.

SELITYKSEN JA VASTASELITYKSEN ANTAJA

Sipoon kunnanhallitus

## VASTASELITYS SISÄASIAINMINISTERIÖN LAUSUNNON JOHDOSTA

### Yleistä

Sisäasiainministeriön 7.9.2007 antaman lausunnon johdosta Sipoon kunnanhallitus (jäljempänä "Sipoo") lausuu vastaselityksensä korkeimmalle hallinto-oikeudelle kunnioittaen seuraavaa (otsikointi vastaa sisäasiainministeriön lausunnossa käytettyä):

Päähuomio on annettu lausunnon kohdalla "5. Lausunto Sipoon kunnan tekemästä valituksesta", mutta jäljempänä lausuntoa käsitellään myös muilta osin. Yleisenä huomiona Sipoo kuitenkin kiinnittää korkeimman hallinto-oikeuden huomion sisäasiainministeriönkin toteamaan faktaan: valituksenalainen, hyvin poikkeuksellinen ja myös poikkeuksellisen poliittisen mielenkiinnon kohteena ollut valtioneuvoston päätös syntyi poliittisessa päätöksentekoprosessissa poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja äänestyksen jälkeen. Sisäasiainministeriö on lausunnossa tietenkin joutunut puolustamaan poliittisen enemmistön tekemää ratkaisua eikä äänestyksessä vähemmistöön jääneiden valtioneuvoston jäsenten kantaa, mutta mitenkään riippumattomana tai objektiivisena lausuntoa ei luonnollisesti voida pitää. Päätöksen laillisuutta ei kuitenkaan voida arvioida poliittisella tarkoituksenmukaisuusharkinnalla vaan laillisuusharkinnalla. Tällaista laillisuusharkintaa ei yksikään riippumaton tuomioistuin vielä tämän prosessin aikana ole tehnyt. Siksi on ensiarvoisen tärkeätä, että korkein hallinto-oikeus asiaan liittyvästä poikkeuksellisesta poliittisesta paineesta huolimatta antaa perustellun ratkaisun siitä, täytyvätkö kuntajakolain edellyttämät erityisen painavat edellytykset nyt vireillä olevassa asiassa ja onko valituksenalainen päätös myös menettelyllisesti syntynyt laillisessa järjestyksessä. Sipoon kunnan vahva ja perusteltu kanta, jota tukevat useat oikeudelliset asiantuntijalausunnot, on se, etteivät edellä mainitut laillisuusharkinnan kannalta olennaiset edellytykset täyty ja että valtioneuvoston valituksenalainen päätös on sekä syntynyt virheellisessä järjestyksessä että on aineellisesti lainvastainen.

Valituksen kohteena oleva päätös, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 1, s. 1

Sisäasiainministeriön valituksenalaiseen päätökseen sekä sisäasiainministeriön 28.6.2007 tekemään päätökseen 2006-2066/Ha-42 liittyvää prosessia on kuvattu virheellisesti sisäasiainministeriön lausunnossa. Todellista päätöksentekoprosessia ja tämän prosessin merkitystä nyt vireillä olevan asian kanalta on selvitetty jäljempänä kohdassa "Sisäasiainministeriön vireillepano-oikeus, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 9, s. 15".

Kunnan osaliitosta koskevat säännökset kuntajakolaissa, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 2.1., s. 2

Sisäasiainministeriön lausunnossa on osittain virheellisesti kuvattu kuntajakolain tulkintaa ja lain 1 §:n merkitystä. Säännöksen oikeaa tulkintaa

on selostettu jäljempänä kohdassa ”Perustuslain 121 § ja kuntajakolain soveltaminen, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 1, s. 8”.

Hallinnon oikeusperiaatteet, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 2.2., s. 3

Sisäasiainministeriö toteaa lausunnossaan aivan oikein, että hallinnon oikeusperiaatteet tulee ottaa huomioon kuntajakolain mukaisessa päätöksenteossa. Näin ei kuitenkaan ole menetelty nyt vireillä olevassa asiassa ja päätös on mm. suhteellisuusperiaatteen vastainen. Valtioneuvoston päätöksen tarkoitusperät voidaan saavuttaa myös Sipoon kunnan toimesta, eikä kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset tämän johdosta edellytä muutosta kuntajakoon.

Kuntalain tulkintaa on käsitelty tarkemmin jäljempänä mm. kohdassa ”Maankäytön suunnittelu Sipoossa, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 4, s. 12”

Valtioneuvoston harkintavalta, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 2.3., s. 4

Sisäasiainministeriö antaa lausunnossaan harhaanjohtavan kuvan poliittisen tarkoituksenmukaisuusharinnan merkityksestä nyt vireillä olevassa asiassa. Prosessin kohteena on vain ja ainoastaan se, onko valtioneuvoston päätökselle osoitettu olevan erityisen painavat kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset. Kuten Sipoon valituksesta ja jäljempänä esitetystä ilmenee, nämä edellytykset eivät ole täyttyneet, ja valtioneuvoston päätös tulee kuntajakolain vastaisena kumota ja poistaa.

Valtioneuvoston päätös ja sen perustelut, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 3., s. 4

Valtioneuvoston päätöstä on sisäasiainministeriön lausunnon kohdassa 3. pääasiassa pelkästään referoitu. Sipoo ei tämän johdosta lausu erikseen em. kohdassa esitetystä, vaan viittaa lausuntonaan jäljempänä valtioneuvoston päätöksen laillisuudesta lausumaansa.

Eryyisen painavat edellytykset ja tärkeä yleinen etu, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 4.1., s. 6

Sisäasiainministeriö esittää lausunnossaan virheellisesti, että asiassa olisi kysymys valtioneuvoston harkintavaltaan kuuluvasta kysymyksestä. Näin ei ole, vaan asiassa on kysymys laillisuusharkinnasta ja siitä, onko valtioneuvoston päätökselle osoitettu olevan erityisen painavat kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset.

Sisäasiainministeriön lausunnossa väitetään myös virheellisesti, että päätöksen laillisuutta voitaisiin arvioida yleisen edun kannalta. Näin ei

kuitenkaan ole, eikä yleiselle edulle kuntajakolaissa ole annettu itsenäistä merkitystä, vaan päätöksen tulee perustua siihen, että kuntajakolain 3 §:ssä luetellut edellytykset, joihin yleisen edun vaatimus ei liity, täyttyvät erityisen painavasti.

Edellä mainittuja kysymyksiä on käsitelty tarkemmin jäljempänä mm. kohdassa ”Perustuslain 121 § ja kuntajakolain soveltaminen, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 1, s. 8”.

Alueen määrittely kuntajakolain 3 §:n 1 momentissa, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 4.2., s. 7

Sisäasiainministeriö katsoo lausunnossaan, että kuntajakolain 3 §:n edellytysten täyttymistä on arvioitu ”*yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta*”. Kuntajakolain ”alue”-käsite edellyttää kuitenkin kokonaisvaltaista tarkastelua lähtien lain yleisistä tavoitteista, eikä tällöin ole mahdollista sivuuttaa muutoksen vaikutuksia Sipoon kuntaan. Nämä vaikutukset olisivat, kuten jäljempänä on osoitettu, kiistatta negatiiviset. Tämän johdosta alue-käsitteen tulkinnallisella laajentamisella ei voida päätyä tulkintaan, jonka mukaan kuntajakolain mukaisen alueen osalta lain 3 §:n mukaiset edellytykset täytyisi. Päinvastoin, nämä edellytykset ovat aluekäsitteet yhden päätason, eli rajamuutoksen kohteena olevan kunnan kannalta, yksiselitteisen negatiiviset. Myös tätä kysymystä on käsitelty laajemmin jäljempänä.

Suhteellisuusperiaatteesta, sisäasiainministeriön lausunnon kohta 4.3., s. 7

Sisäasiainministeriö viittaa lausunnossaan tältä osin siihen, että Helsingin esitys kuntajaon laajemmasta muutoksesta hylättiin. Tämä ei kuitenkaan osoita, että valtioneuvoston tekemä päätös olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Päinvastoin, kun valtioneuvoston päätöksen tarkoitusperät jäljempänä ja Sipoon valituksessa kuvatulla tavalla voidaan saavuttaa myös Sipoon kunnan toimesta, olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista siirtää alueet Helsingille, jotta samat Sipoon kunnan suunnittelemat kehittämistoimenpiteet voitaisiin tehdä Helsingin kaupungin nimissä.

Perustuslain 121 § ja kuntajakolain soveltaminen, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 5,1, kohta 1, s. 8

Sisäasiainministeriö on lausunnossaan, aivan kuten valtioneuvosto päätöksessään, kokonaan sivuuttanut perustuslain 121 §:n merkityksen. Kuten Sipoo valituksessaan totesi, kuntajakolain kuntajaon muutosta koskevat säännökset olivat kuntajakolakia säädettäessä perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ja kuten Sipoo aikaisemmin on todennut, perustuslakivaliokunta totesi tältä osin lausunnossaan PeVL 24/1997 vp, ettei tuolloin voimassa olleet hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevat ja nykyistä Suomen perustuslain 121 §:ää vastaavat säännökset tarjoa yksittäisille kunnille suojaa

kuntajaon muutoksia vastaan. Valiokunnalla ei siksi ollut valtiosääntö-oikeudellista huomautettavaa säännöksistä, jotka mahdollistavat kuntajaon muuttamisen asianomaisen kunnan valtuuston vastuksesta tai kunnallisen kansanäänestyksen kielteisestä tuloksesta huolimatta. Mutta vaikka kuntajakolaista voitiinkin päättää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, tästä ei tietenkään seuraa, että perustuslain säännökset olisivat asiassa merkityksettömät. Päinvastoin tulee perustuslakimyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti säännöksiä sovellettaessa pyrkiä lopputulokseen, joka on sopuosinnussa perustuslain määräysten ja tavoitteiden kanssa (periaatteesta esim. Suomen perustuslakia koskeva HE 1/1998, s. 164) ja kunnalliselle itsehallinnolle ja sen pysyttämislle tulee antaa merkitystä etenkin tilanteessa, jossa kunta vastustaa esitettyä muutosta kuntajakoon. Mikäli sisäasiainministeriön tulkinta omaksuttaisiin, tarkoittaisi tämä sitä, että päätösten perustuslainmukaisuutta arvioitaisiin vain niissä tilanteissa, joissa asiaan sovellettavasta laista on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällainen tulkinta on tietenkin virheellinen. Kun sekä valtioneuvosto päätöksessään ja nyt sisäasiainministeriö lausunnossaan ovat sivuuttaneet Suomen perustuslain merkityksen, on ensiarvoisen tärkeätä, että korkein hallinto-oikeus perusteluissaan selkeästi ottaa kantaa siihen, mikä tulkintamerkitys perustuslailla suojatulle kunnalliselle itsehallinnolle tulee antaa nyt vireillä olevassa asiassa, jossa vastoin kunnan tahtoa pakolla ollaan ottamassa Sipoon tulevaisuuden kehittymisen kannalta erittäin merkittävä osa kunnan alueesta liitettäväksi Suomen väestömäärältään suurimpaan kuntaan.

Sisäasiainministeriön väitteet siitä, että kuntajakolain 1 §:n säännöksillä olisi välitöntä itsenäistä merkitystä, ovat virheelliset, ja sisäasiainministeriön käyttämät esimerkkitalanteet, joissa 1 §:n säännökset tulisivat suoraan sovellettaviksi (esim. kuntajaon muutos ilman yhteistä rajaa, kuntajaon muutos joka ei edistäisi minkäänlaista toiminnallista kokonaisuutta), hyvin erikoiset. Nyt vireillä oleva asia ratkaistaan kuntajakolain 3 ja 5 §:ien perusteella, mutta selvää tietenkin on, että lain soveltamisessa lain 1 §:stä ilmenevät yleiset tavoitteet tulee huomioida 3 ja 5 §:ien tulkinnassa. Sisäasiainministeriön käsitys kuntajakolain 1 §:n tulkinnallisesta merkityksestä on näin ollen osittain oikea ja esimerkiksi säännöksen 1 momentti ilmentää edellä kuvattua Suomen perustuslailla taatun kunnallisen itsemääräämisperiaatteen, jolle, kuten edellä on todettu, tulee antaa huomattava merkitys nyt vireillä olevassa, erittäin poikkeuksellisessa asiassa.

Kuntajakolain 1 §:n 2 momentin osalta sisäasiainministeriö haluaa antaa ratkaisevan merkityksen sille, että em. säännöksen soveltuvuutta lain 5 §:n mukaisiin tilanteisiin ei ole rajattu pois tai että säännöstä ei ole määrätty olemaan voimassa vain määräajan. Sisäasiainministeriön perustelut ovat tältä osin varsin erikoiset, sillä kuten Sipoon valituksessa selvästi on osoitettu, säännöksen lisääminen kuntajakolakiin liittyi niin sanottuun Paras-hankkeeseen, jossa kuntaliitoksilla pyritään kuntakokoon, joka turvaisi peruspalvelujen – ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen sekä koulutuspalvelujen - tuottamisen edellyttämän väestö- ja rahoituspohjan. Lainmuutoksen esitöistä (HE 155/2006 vp) ilmenee, ettei säännöksellä ole tarkoitettu osaliitoshankkeita vaan tilanteita, joissa perustetaan uusia kuntia tai lakkautetaan vanhoja. Säännöksen välitön merkitys nyt vireillä olevassa

asiassa on näin ollen vähäinen, joskin on todettava, että Paras-hankkeessa tavoitteena on yli 20 000 henkilön kokoiset kunnat. Tämä on täysin normaalia laintulkintaa: muutettujen säädösten soveltamisessa ja tulkinnassa ratkaiseva merkitys tulee lain sanamuodon ohella tietenkin antaa lainsäätäjän tarkoitukselle, josta ei edellä esitetyn perusteella ole epäselvyyttä, vaikka sisäasiainministeriö muodollisella ja pelkästään lain sanamuotoon perustuvaan tulkintaan nojautuen muuta haluaakin osoittaa.

Perustuslain 121 § ja kuntajakolain soveltaminen, sisäasiainministeriön lausunnon väliotsikko 5.1, kohta 2, s. 10

Sisäasiainministeriö väittää lausunnossaan, ettei valtioneuvoston päätöksessä virheellisesti ja vastoin kuntajakolain 3 ja 5 §:ien määräyksiä olisi annettu merkitystä yleisen edun käsitteelle. Sisäasiainministeriön väitteestä huolimatta kiistaton tosiasia on, että valtioneuvoston päätöksessä nimenomaisesti viitataan yleiseen etuun, ja poliittisessa keskustelussa juuri tätä yleistä etua on pidetty nyt tehdyn poikkeuksellisen päätöksen perusteena ja myös seikkana, joka erottaa Sipoon tapauksen kaikista muista. Korkeimman hallinto-oikeuden asiana on nyt arvioida, perustuuko päätös tältä osin lakiin ja laillisuusharkintaan vaiko poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Myös sisäasiainministeriön kuvaus voimassa olevasta laista on virheellinen tai ainakin harhaanjohtava: nykyisessä laissa yleistä etua ei ole asetettu lain 3 ja 5 §:ssä arviointikriteeriksi, vaikka sisäasiainministeriö niin antaakin ymmärtää. Juuri yleisen edun hyväksyttävyyden nyt vireillä olevan asian laillisuusharkinnassa on keskeisessä asemassa, sillä sekä valtioneuvoston julkituodut perustelut että sen takana oleva poliittinen harkinta nojautuu hyvin vahvasti valtioneuvoston enemmistön käsitykseen siitä, että jokin ”yleinen etu” juuri nyt vireillä olevassa asiassa antaisi oikeutuksen nyt tehdyille hyvin poikkeukselliselle päätökselle. Sipoon käsityksen mukaan tällaiselle päättelylle ei kuitenkaan ole kestäviä juridisia perusteita eikä päätös siksi myöskään tältä osin perustu lakiin.

Sisäasiainministeriön lausunnossa väitetään lisäksi mm. seuraavaa: *”Päätöksen mukaan on ilmeistä, että pidemmällä aikavälillä siirretyn alueen rakentaminen ja asuttaminen myös edistää palveluiden järjestämistä alueiden asukkaille. Tämä koskee siirrettävällä alueella sekä nykyisin että tulevaisuudessa asuvia ja myös asukkaita siirrettävää aluetta laajemmalla vaikutusalueella”*. Sipoo kummeksuu edellä lainattua argumentaatiota ja toteaa valitukseensa viitaten, että em. alueita tullaan kehittämään Sipoon toimesta huomattavasti nopeammin kuin Helsingin toimesta. Edellä lainatuilla perusteilla valtioneuvoston päätöstä ei näin ollen missään tapauksessa voida perustella tai pitää laillisena: mitään erityisen painavia edellytyksiä ei tältä osin ole, eikä missään tapauksessa ole niin, etteikö aluetta ”rakennettaisi ja asutettaisi” myös Sipoon kunnan toimesta. Päinvastoin, ja kuten Sipoon valituksesta ilmenee, em. alueen rakentamisesta ja asuttamisesta on jo tehty tarvittavat lainvoimaiset maankäytön kehittämistä koskevat päätökset ja prosessia viedään jatkuvasti eteenpäin.