

LAUSUNTO

Asianajaja Roger Wickholm on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa asiassa, joka koskee Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 tekemää päätöstä tehdä esitys kuntajaon muuttamisesta Helsingin kaupungin, Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin kesken (ptk 183 §). Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Päätöksen valituskelpoisuus ja valitusoikeus

Kaupunginvaltuuston päätös on oikeudelliselta luonteeltaan esitys, ja lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu kuntajakolain (196/1997) mukaan valtioneuvostolle. Tämä herättää kysymyksen päätöksen valituskelpoisuudesta. Sekä hallinto- että kunnallisvalituksessa lähtökohtana näet on, että päätös, joka on luonteeltaan yksinomaan valmistelua, ei ole valituskelpoinen. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 1 momentissa tämä on ilmaistu säännöksellä, jonka mukaan ”päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta”. Kunnallisvalitusta taas koskee kuntalain (365/1995) 91 §, jonka mukaan ”päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta”.

Kunnallisvalitusta koskevassa käytännössä pääsääntönä on ollut, että valituskelpoisia eivät ole, paitsi kunnan sisäiset esitykset, myöskään kunnan valtion viranomaiselle tekemät esitykset. Esitystä on kuitenkin saatettu pitää valituskelpoisena silloin, kun sillä

on oikeusvaikutuksia esimerkiksi siten, että esitys lain mukaan rajoittaa valtion viranomaisen harkintavaltaa lopullisessa päätöksenteossa tai on jopa päätöksenteon ehdoton edellytys.¹ Valituskelpoinen saattaa olla myös sellainen päätös valtion viranomaiselle tehtävästä esityksestä, joka on kunnan kannalta lopullinen ja joka saa valtion viranomaisen päätöksenteon jälkeen myös oikeudellisia vaikutuksia. Niinpä kuntajaotuksesta vuonna 1977 annetun lain (73/1977) voimassa ollessa korkein hallinto-oikeus tutki valituksen päätöksestä, jolla kunnanvaltuusto oli päättänyt tehdä sisäasiainministeriölle kuntajakolain mukaisen esityksen siitä, että kunnan aluetta liitettäisiin naapurikuntaan ja että kunta saisi tästä taloudellista korvausta (KHO 1990: A 34).

Vuoden 1977 laissa ei ollut erikseen säädetty kunnanvaltuuston päätöstä koskevasta valitusoikeudesta. Voimassa olevaan, vuonna 1997 säädettyyn kuntajakolakiin asiasta sen sijaan otettiin nimenomainen säännös. Lain 34 §:n mukaan ”kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla”. Tämä säännös merkitsee, että esityksen valituskelpoisuudesta ei vallitse epäselvyyttä, vaan se on lain tasolla nimenomaisesti vahvistettu. Säännöksestä seuraa niin ikään, että valitusperusteet samoin kuin subjektiivinen valitusoikeuskin määräytyvät kuntalain säännösten nojalla.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan kunnanvaltuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valitusperusteista on säädetty 90 §:n 2 momentissa. Valitus on mahdollinen vain laillisuusperusteella. Valitus voidaan nojata siihen, että

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

¹ Ks. Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, Helsinki 2001, s. 538-539.

Valitusoikeus kunnallisvalituksessa on kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan kunnan jäsenellä sekä asianosaisella. Asianosainen on ”se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”.

Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaisesti lausuntopyynnön tarkoittamasta Helsingin kaupunginvaltuuston voivat riidatta valittaa Helsingin kaupungin jäsenet. Kunnan jäsenyys on määritelty kuntalain 7 §:ssä. Muiden kuin Helsingin kaupungin jäseniä olevien luonnollisten tai juridisten henkilöiden valitusoikeus riippuu siitä, voidaanko niitä pitää kuntalain 92 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla asiassa asianosaisina. Tarkastelen seuraavassa erityisesti Sipoon kunnan asemaa.

Helsingin kaupunginvaltuuston esityksen mukainen alueliitos vaikuttaisi kiistatta olennaisella tavalla Sipoon kunnan etuihin. Ongelmana kuitenkin on, onko jo alueliitosta tarkoittavalla esityksellä sellaisia *välittömiä* vaikutuksia, että on perusteltua pitää Sipoon kuntaa asianosaisena. Huomioon on otettava myös kunnalla asiassa oleva oikeusturvan tarve. Aloitan oikeusturvan tarpeesta.

Oikeusturvan tarvetta on arvioitava kuntajaon muuttamista koskevien menettely- ja muutoksenhakusäännösten kokonaisuuden kannalta. Kuntajakolain 7 §:n 2 momentin mukaan asianomaisten kuntien on annettava esityksestä sekä asukkaidensa ja asianosaisten tekemistä huomautuksista lausuntonsa. Mikäli Sipoon kunta vastustaisi esityksen mukaista kuntajaon muutosta, valtioneuvosto voisi siitä päättää vain, jos voidaan osoittaa, että sitä perustelevat erityisen painavat lain 3 §:ssä määritellyt edellytykset. Tämä perustuu kuntajakolain 5 §:ään, joka kuuluu seuraavasti:

”Kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:

- 1) jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastusta muutosta; tai
- 2) jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta.

Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.”

Pykälän 2 momentti on muotoilultaan tulkinnanvarainen. Lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 135/1997) kuitenkin ilmenee, että 2 momentin tarkoituksena on ollut mahdollistaa erityisen painavista syistä 1 momentin 2) kohdan kriteereillä määritelty merkittävä alueliitos, vaikka asianomaisen kunnan valtuusto muutosta vastustaisikin.² Helsingin kaupunginhallituksen valtuustolle tekemän ehdotuksen (esityslista nro 13b/21.6.2006) mukaan esitys tarkoittaa 14 % Sipoon kunnan maapinta-alasta ja alueella asuu 19 % kunnan asukkaista.

Hallituksen kuntajakolake koskevassa esityksessä (HE 135/1997 vp) oli ehdotettu säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön päätöksistä kuntajaon muuttamisesta ei olisi saanut valittaa. Perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon (PeVL 24/1997 vp) mukaisesti hallintovaliokunta kuitenkin muutti lakiehdotusta ja avasi muutoksenhakumahdollisuuden (HaVM 24/1997). Lain 35 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus kuuluu muun muassa asianomaiselle kunnalle:

”Kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä.”

Selostamiani kuntajakolain menettelyä ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä saatetaan tulkita siten, että kunnalla, jonka aluetta koskevaa kuntajaon muutosta toinen kunta esittää, ei olisi vielä esitysvaiheessa sellaista oikeusturvan tarvetta, joka perustelisi sille myönnettävää asianomaisen valitusoikeuden jälkimmäisen kunnan päätöksestä: kunnalla on oikeus antaa esityksestä lausuntonsa, kuntajaon muutos voidaan kuntajakolain 5 §:n määrittelemässä tilanteessa toteuttaa vain erityisen painavilla perusteilla ja kunnalla on

² Perustelujen mukaan ”pykälän 2 momentin nojalla voitaisiin pykälässä tarkoitettuja muutoksia tehdä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua suurempinakin valtuustojen tahdon vastaisesti, mikäli 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella” (HE 135/1997 vp, s.)

oikeus valittaa valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön esityksen johdosta tekemästä, kuntajaon muuttamista tarkoittavasta päätöksestä.

Voidaan kuitenkin perustella, että jo toisen kunnan tekemä esitys koskee sillä tavalla välittömästi alueliitoksen kohteeksi aiottua kuntaa, että tällä tulee olla asianosaisena oikeus valittaa edellisen kunnan päätöksestä. Niinpä nyt tarkasteltavan esityksen käsittely, jossa kuntien jäsenillä sekä muilla itseään asianosaisina pitävillä on oikeus tehdä huomautuksensa ja jossa kunnan on annettava lausuntonsa, paitsi itse esityksestä, myös näistä huomautuksista, sitoisi merkittävästi kunnan voimavaroja ja häittäisi kunnan varsinaista, lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtäviensä toteuttamista tarkoittavaa toimintaa. Esityksen käsittely olisi myös omiaan luomaan sellaisen epävarmuuden tilan, joka vaikeuttaisi kunnan toiminnan, muun muassa maankäytön mutta myös palvelurakenteen ja –tuotannon kehittämisen, suunnittelua ja kunnan tehtävien täyttämistä. Jo Helsingin kaupunginvaltuuston päättämällä esityksellä on siten Sipoon kunnan kannalta sellaisia välittömiä vaikutuksia, jotka puoltavat asianosaisaseman ja valitusoikeuden tunnustamista kunnalle.

2. Asian kiireellisyys

Kuntalain 55 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja jonka kunnanhallitus on valmistellut. Jos asia on kiireellinen, valtuusto voi kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa. Jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

Kuntajaon muuttamista koskevan esityksen tekemistä ei ollut mainittu Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 pidetyn kokouksen kokouskutsussa. Valtuusto päätti kuitenkin kokouksessaan puheenjohtajan ehdotuksesta ottaa asian kiireellisesti käsiteltäväksi (ptk 182 §). Asia oli käsitelty valmistavasti kaupunginhallituksen

kokouksessa siten kuin kuntalain 53 §:ssä edellytetään. Asian kiireellistä käsittelyä koskeva valtuuston päätös ei siten vaatinut yksimielisyyttä.

Kokouksen pöytäkirjassa ei ole perusteluja sille, miksi kuntajaon muuttamista koskeva esitys on otettu kiireellisenä käsiteltäväksi, vaikka asiaa ei ollut mainittu kokouskutsussa. Pääsääntönä oleva vaatimus, että vain kutsussa mainitut asiat voidaan käsitellä valtuuston kokouksessa, perustuu kunnallisen demokratian toimivuutta koskeviin näkökohtiin. Vaatimuksella on pyritty varmistamaan, että valtuutetut voivat etukäteen huolellisesti perehtyä käsiteltäviin asioihin ja muodostaa niistä perustellun kantansa. Sen tarkoituksena on niin ikään mahdollistaa, että valtuutetut voivat käydä tarvittavia keskusteluja poliittisten taustaryhmiensä ja laajemminkin kuntalaisten kanssa. Säännös on tärkeä päätöksenteon avoimuuden kannalta: se antaa tilaisuuden myös päätöksentekoa edeltävään julkiseen keskusteluun, mikä on kunnallisenkin demokratian olennainen piirre. Nyt tarkasteltavassa asiassa päätöksenteon avoimuuden merkitystä korostaa vielä se, että asia koskee olennaisella tavalla, paitsi Helsingin kaupunkia, myös Sipoon kuntaa ja sen asukkaita. Kun asiaa ei ollut mainittu kokouskutsussa, kaupunginvaltuutetuilla ei ollut tilaisuutta saada tietoonsa myöskään Sipoon kunnan ja sen asukkaiden käsityksiä.

Esitys oli valmisteltu kuntalain 55 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallituksen kokous oli kuitenkin pidetty samana päivänä kuin valtuustonkin kokous. Myöskään hallituksen kokouksen jälkeen ei siten ollut tilaisuutta esimerkiksi poliittisten ryhmien perusteltuun kannanmuodostukseen, puhumattakaan julkisesta keskustelusta kuntalaisten keskuudessa tai Sipoon kunnan ja sen asukkaiden käsitysten selvittämisestä.

Kuntalain 55 §:n 2 momentin säännös kiireellisen asian käsittelystä on poikkeus kunnallisen demokratian toimivuuden perustelemasta pääsäännöstä. Poikkeussäännöksenä sitä on tulkittava suppeasti. Suppeaa tulkintaa on edellytettävä varsinkin silloin, kun kysymyksessä on laajakantoinen, valtuutetuilta huolellista perehtymistä edellyttävä ja julkista keskustelua vaativa asia. Nyt tarkasteltava esitys kuntajaon muuttamisesta on epäilemättä tällainen asia.

Kuntalakea koskevan hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kiireellisyys tarkoittaa 55 §:n 1 momentissa yleensä sitä, että asiaa ei ehdittäisi enää seuraavassa kokouksessa käsitellä. Näin voi asianlata olla silloin, kun jollekin hakemukselle säädetty määräaika on umpeutumassa tai kun kunta olisi vaarassa päätöksenteon lykkäämisen vuoksi menettää jonkin merkittävän taloudellisen edun. On vaikea nähdä, että nyt tarkasteltavaan laajakantoiseen ja pitkävaikutteiseen asiaan olisi liittynyt sellaisia näkökohtia, jotka olisivat estäneet asian käsittelyn seuraavassa valtuuston kokouksessa sen kuntalain 55 §:n 1 momentin asettaman pääsäännön mukaisesti, jota perustelevat kunnallisen päätöksenteon avoimuus ja kunnallisen demokratian toimivuus.

Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaisiin valitusperusteisiin kuuluu se, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Asian ottaminen kokouksessa käsiteltäväksi siitä huolimatta, että sitä ei ole mainittu kokouskutsussa ja että kuntalain 55 §:n 1 momentissa säädetty ja suppeasti tulkittava kiireellisyysvaatimus ei täyty, merkitsee, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Kysymyksessä on sellainen olennainen menettelyvirhe, joka oikeuskäytännön ja –kirjallisuuden mukaan johtaa asiassa tehdyn päätöksen kumoamiseen.³

3. Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset: tulkinnalliset lähtökohdat

Kuntajakolaissa on säädetty erikseen kuntajaon muuttamisen yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Yleiset edellytykset on määritelty kuntajakolain 3 §:ssä seuraavasti:

”Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

- 1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;
- 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;

³ Ks. esim. Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, Helsinki 2005, s. 530-531.

- 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta säädetään perustuslaissa.”

Erityisistä edellytyksistä kunnan alueen supistumisessa ja laajentumisessa on säädetty kuntajakolain 5 §:ssä. Jos asianomaisen kunnan valtuusto vastustaa muutosta ja jos se vaikuttaa kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai maapinta-alaan yli kymmenellä prosentilla, edellytyksiltä vaaditaan 5 §:n 2 momentin mukaan erityistä painavuutta.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä on oikeudellisessa arvioinnissa tarkasteltava kokonaisuutena, siitäkin huolimatta, että yleiset edellytykset on kuntajakolain 3 §:ssä esitetty vaihtoehtoina. Erityisesti on korostettava, että arvioinnissa on otettava huomioon myös muutoksen mahdolliset kielteiset vaikutukset 3 §:ssä tarkoitettuihin seikkoihin. On mahdollista, että esitetyllä muutoksella voidaan arvioida olevan jossain määrin myönteinen vaikutus jonkin 3 §:ssä mainitun edellytyksen kannalta, mutta sen sijaan muiden edellytyksen näkökulmasta sen vaikutukset tulisivat olemaan kielteisiä. Tällaisessa asetelmassa kuntamuutoksen oikeudellisten edellytysten ei voida katsoa täyttyvän huolimatta siitä, että 3 §:n luettelo edellytyksistä on kirjoitettu vaihtoehtojen muotoon.

Hallituksen kuntajakolakia koskevan esityksen (HE 135/1997 vp) perustelut 3 §:n säännöksille olivat niukat. Esityksessä todettiin edellytysten vastaavan sisällöllisesti vuoden 1977 kuntajakolain säännöksiä. Vuoden 1977 kuntajakolain esitöissä todettiin nimenomaisesti, että ”kuntajaon muuttamisen edellytyksiä harkittaessa on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota myös alueeltaan supistuvalla kunnalla muutoksesta aiheutuviin vaikeuksiin”. Tämä on otettava lähtökohdaksi myös voimassa olevan lain 3 §:n tulkinnassa.

Voimassa olevaa kuntajakolakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että edellytysten määrittelyssä käytetty ilmaus ”alue” oli

aikaisempaan lakiin verrattuna uusi. Sen tarkoituksena oli yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä”.

Vaikka alue-käsite siis mahdollistaakin näin myös asianomaisia kuntia laajemman tarkastelukulman kuntajaon muutokseen ja sitä tarkoittavaan esitykseen, lain tulkinnassa on kuitenkin lähdettävä siitä, että ensisijaisesti ”alue” viittaa asianomaisiin kuntiin. Alueliitoksissa muutoksen vaikutuksia kuntajakolain 3 §:ssä lueteltuihin seikkoihin on arvioitava sekä lisäaluetta saavan että aluetta menettävän kunnan kannalta. Edellä esittämäni mukaisesti merkitystä on sekä myönteisillä että kielteisillä vaikutuksilla.

Muutoksen kielteisiin vaikutuksiin aluettaan menettävän kunnan kannalta on erityistä huomiota kiinnitettävä kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa muutoksen perusteilta vaaditaan poikkeuksellista painavuutta. Tällaisissa tilanteissa kielteisten vaikutusten merkitystä ja muutosta puoltavilta seikoilta edellytettävää painoa korostaa vielä kunnallisen itsehallinnon perustuslain ja kansainvälisen oikeuden nojalla nauttima suoja.

Kunnallisesta itsehallinnosta on nykyisin säädetty perustuslain 121 §:ssä. Kansainvälisoikeudellista suojaa antaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991), jossa on muun muassa erityinen artikla paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta (5 artikla). Peruskirja on otettava huomioon kansallisen perustuslakimme itsehallintosäännöksen tulkinnassa.

Perustuslakivaliokunta viittasi kuntajakolain eduskuntakäsittelyssä hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa tuolloin olleeseen säännökseen kunnallisesta itsehallinnosta ja totesi, että sen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Valiokunnalla ei siksi ollut valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa säännöksistä, jotka mahdollistavat kuntajaon muuttamisen asianomaisen kunnan valtuuston vastuksesta tai kunnallisen kansanäänestyksen kielteisestä tuloksesta huolimatta. (PeVL 24/1997 vp) Perustuslain säännösten merkitys ei kuitenkaan rajoitu vain lakien säätämisvaiheeseen

vaan ulottuu myös niiden soveltamiseen. Niinpä on selvää, että perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto on otettava huomioon kuntajakolaisia, muun muassa sen 3 ja 5 §:ää, tulkittaessa. Tähän velvoittaa perustuslakimyönteisen laintulkinnan periaate, jota uuden perustuslainkin eduskuntakäsittelyssä jälleen korostettiin (ks. HE 1/1998, s. 164). Kuntajakolain 1 §:n säännökset kuntajaon kehittämisen tavoitteista viittaavat niin ikään kunnallisen itsehallinnon merkitykseen kuntajakolain tulkinnassa. Pykälän 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sanottujen eli asukkaiden itsehallinnon ja yleisen hallinnon edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään noudattamiin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu suhteellisuusperiaate, joka edellyttää, että rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (ks. PeVM 25/1994 vp). Vastaava välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimus on perusteltu myös silloin, kun kuntajaon muutoksella olisi myös kielteisiä vaikutuksia kuntajakolain 3 §:n luettelemissä näkökohtiin. Erityistä painoa tämä vaatimus saa kuntajakolain 5 §:n 2 momentin alaan kuuluvissa tilanteissa, joissa perustuslakimyönteisen tulkinnan periaate tehostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä.

4. Helsingin kaupunginvaltuuston esittämän kuntajaon muutoksen oikeudellinen arviointi

Helsingin kaupunginhallitus on katsonut valtuustolle tekemässään ehdotuksessa (esityslista nro 13b/21.6.2006), että esitys ”nk. Länsi-Sipoon alueen liittamisestä Helsinkiin täyttää kaikki lain mainitsevat yleiset edellytykset”. Kaupunginhallituksen ehdotuksen perusteluja ei kuitenkaan ole nimenomaisesti kytketty kuntajakolain 3 §:ssä lueteltuihin yleisiin edellytyksiin.

Nyt esitetty muutos täyttää kuntajakolain 5 §:ssä tarkoitettut määrälliset kriteerit. Siksi muutostarpeen ja sille esitettyjen perusteluiden arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, täyttyykö erityisen painavuuden vaatimus. Kaupunginhallituksen

ehdotukseen sisältyy oikeudellisesti erikoislaatuinen toteamus, jonka mukaan ”Helsingin tavoitteleva aluerajaus ylittää kuntajakolain kynnykset sekä pinta-alan että asukasluvun suhteen siltä osin, että muutos voitaisiin tehdä ilman 5 §:ssä mainittuja erityisiä edellytyksiä”. Toteamus viittaa virheelliseen tulkintaan, jonka mukaan silloin, kun kynnys ylittyy, erityiset edellytykset eivät tulisi sovellettaviksi. Kaupunginhallitus kuitenkin lisää, että se ”katsoo ..., että myös tämän lainkohdan edellytykset täyttyvät selkeästi eikä muutokselle niin ollen ole estettä”. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan pyritty erikseen arvioimaan perusteiden kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaista erityistä painavuutta.

Kaupunginhallituksen ehdotuksessa kuntajaon muutosta perustellaan lähinnä Helsingin seudun asuntorakentamistarpeella. Ehdotuksessa todetaan, että ”etenkin asumiselintason nostamiseen ja ulkomailta ja kotimaasta tulevaan muuttoliikkeeseen vastaaminen edellyttää ehkä jopa 70 milj. kerrosneliömetrin rakentamista seudulle kuluvan vuosisadan puoliväliin mennessä”. Lisäksi viitataan valtioneuvoston vuonna 2000 hyväksymiin alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluvaan olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämiseen ja alue- ja yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuen, sekä Helsingin seudun erityistavoitteena mainittuun metron laajentamiseen.

Kaupunginhallitus ei ole ehdotuksessaan osoittanut, että esitetty kuntamuutos edistäisi palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaisi alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaisi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistäisi kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Sipoon kunnan kannalta on ilmeistä, että esitetyllä muutoksella tulisi olemaan kielteisiä vaikutuksia näihin kuntajakolain 3 §:ssä lueteltuihin seikkoihin. Saamani tiedon mukaan esitetty kuntajaon muutos vähentäisi kunnan verotuloja noin 30 %, mikä häiritäisi merkittävästi kunnan toimintakykyä ja vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä kuntaan jääville asukkaille. Sipoon väkiluku vähenisi noin 15 000 asukkaaseen, mikä alittaa vireillä olevassa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa lähtökohtana käytetyn arvion toimintakykyisen kunnan vähimmäisasukasmäärästä. Voidaankin perustellusti olettaa, että Sipoon mahdollisuudet

toimia itsenäisenä kuntana heikkenisivät olennaisesti, jos kuntajakoon esitetty muutos toteutuisi. Muutoksella olisi siten selkeästi Sipoon kunnan ja sen asukkaiden kannalta kuntajakolain 3 §:ssä lueteltujen edellytysten kannalta kielteisiä vaikutuksia. Tällä seikalla on erityistä painoa lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa erityisten edellytysten arvioinnissa, mutta se on otettava huomioon jo arvioitaessa 3 §:ssä säänneltyjen yleisten edellytysten täyttymistä.

Välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksen mukaan esitetyn muutoksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen eli 3 §:ssä lueteltujen vaikutusten saavuttamiseksi. Edellisessä jaksossa esittämäni mukaisesti tällä vaatimuksella on korostunut merkitys 5 §:n 2 momentin tarkoittamassa tilanteessa, jossa sitä perustelee kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ja perustuslakimyönteisen laintulkinnan periaate. Vaatimus on kuitenkin otettava huomioon myös 3 §:n yleisten edellytysten arvioinnissa silloin, kun muutoksella on jonkin kunnan kannalta kielteisiä vaikutuksia yleisten edellytysten tarkoittamiin seikkoihin..

Olen jo edellä todennut, että esityksen tueksi esitettyjä tarkoituksia, kuten Helsingin seudun asuntorakentamisen tarvetta tai olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä ja joukkoliikenteen tukemista, ei ole kaupunginhallituksen ehdotuksessa nimenomaisesti kytkeyty kuntajakolain 3 §:n mukaisiin edellytyksiin. Silloinkin kun tällaista kytkentää voitaisiin perustella, olisi vielä osoitettava, että kuntajaon muutos olisi välttämätön näiden tarkoitusten toteuttamiseksi. Välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimus ei toteudu, jos tarkoitukset voidaan saavuttaa tavalla, johon ei liity samanlaisia 3 §:n luettelemien seikkojen edellytysten kannalta kielteisiä vaikutuksia ja joka ei myöskään lain 5 §:n 2 momentin tarkoittamassa tilanteessa olisi ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Jos Helsingin seudun asuntorakentamistarpeet voidaan tyydyttää ja joukkoliikenne järjestää kuntien välisellä yhteistyöllä ilman sellaisia haitallisia seuraamuksia kuntajakolain 3 §:ssä mainituille näkökohdille kuin nyt esitetyllä muutoksella ilmeisesti olisi ja ilman kunnallisen itsehallinnon vaarantumista, Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 päättämä esitys ei täytä välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta.

5. Kuntajaon muuttamisesitykselle asetettavat vaatimukset

Voidaan argumentoida, että kuntajaon muuttamisen yleisiä ja erityisiä edellytyksiä arvioidaan vasta esitystä valtioneuvoston päätöksenteossa ja käsiteltäessä valituksia, joita valtioneuvoston päätöksestä kuntajakolain 35 §:n mukaisesti mahdollisesti tehdään. Tämän kannan mukaan silloin, kun muutosta haetaan kunnanvaltuuston esitykseen, muutoksenhaussa ei voitaisi vielä vedota tämän kaltaisiin esityksen sisältöä koskeviin seikkoihin.

Kuntajakolaki ei kuitenkaan aseta sisällöllisiä vaatimuksia vain valtioneuvoston päätökselle vaan myös jo kuntajaon muuttamista koskevalle esitykselle. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Vaatimus perustella kuntajaon muuttamisen tarve täsmentyy laissa kuntajaon muuttamiselle säädettyjen edellytysten mukaisesti. Lain 6 §:n 3 momentin vaatimuksen täyttää vain esitys, jossa kuntajaon muuttamisen tarve on perusteltu lain 3 §:n sääntelemillä yleisillä edellytyksillä. Jos esitys tarkoittaa alueliitosta, joka ylittää lain 5 §:ssä säädetyn kynnyksen, on syytä lisäksi edellyttää, että jo esityksessä osoitetaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perusteiden painavuus. Vastaavasti niillä edellä esittämilläni näkökohdilla, jotka koskevat muutoksen 3 §:n mukaisten yleisten edellytysten kannalta kielteisten vaikutusten huomioon ottamista sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta, on merkitystä myös silloin, kun muutoksenhakumenettelyssä arvioidaan, täyttääkö esitys sisällöllisesti kuntajakolaissa säädetyt oikeudelliset vaatimukset.

Jos esitys ei näitä vaatimuksia täytä, kunnanvaltuuston siitä tekemä päätös on lainvastainen siten, kuin kunnallisvalituksessa noudatettavia valitusperusteita sääntelevässä kuntalain 90 § 2 momentin 3) kohdassa tarkoitetaan.

6. Tiivistelmä

Tiivistän edellä esittämäni tarkastelun johtopäätökset seuraavasti:

1. Kuntajakolain 34 §:ssä on nimenomainen säännös, joka sallii valituksen kunnanvaltuuston kuntajaon muuttamisesta koskevasta esityksestä. Säännöksestä seuraa, että valitusperusteet samoin kuin subjektiivinen valitusoikeuskin määräytyvät kuntalain säännösten nojalla.
2. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus on kunnan jäsenellä sekä asianosaisella. Toisen kunnan tekemä esitys kuntajaon muuttamisesta saattaa koskea sillä tavalla välittömästi alueliitoksen kohteeksi aiottua kuntaa, että tällä tulee olla asianosaisena oikeus valittaa edellisen kunnan päätöksestä. Helsingin kaupunginvaltuuston esityksen käsittely sitoisi merkittävästi Sipoon kunnan voimavaroja ja haittaisi kunnan varsinaista, lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtäviensä toteuttamista tarkoittavaa toimintaa. Esityksen käsittely olisi myös omiaan luomaan sellaisen epävarmuuden tilan, joka vaikeuttaisi kunnan toiminnan suunnittelua ja kehittämistä sekä kunnan tehtävien täyttämistä. Esityksellä on Sipoon kunnan kannalta sellaisia välittömiä vaikutuksia, jotka puoltavat asianosaisaseman ja valitusoikeuden tunnustamista kunnalle.
3. Kuntalain 55 §:n 1 momentissa asetettua pääsääntöä, jonka mukaan valtuuston kokouksessa voidaan käsitellä ainoastaan kokouskutsussa mainittuja asioita, perustelevat kunnallisen päätöksenteon avoimuus ja kunnallisen demokratian toimivuus. Pykälän 2 momentin säännöstä, joka kiireellisen asian ottamisen käsiteltäväksi, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa, on tulkittava suppeasti. Kiireellinen on asia, jonka käsittelyä ei esimerkiksi lakisääteisen määräajan umpeutumisen vuoksi voida lykätä seuraavaan kokoukseen. Kaupunginvaltuuston päätökselle ottaa kuntajaon muuttamista tarkoittava esitys kiireellisenä käsiteltäväksi ei ole esitetty poikkeavaan menettelyyn oikeuttavaa perustetta.

Asian ottaminen kokouksessa käsiteltäväksi siitä huolimatta, että sitä ei ole mainittu kokouskutsussa ja että kuntalain 55 §:n 1 momentissa säädetty ja suppeasti tulkittava kiireellisyysvaatimus ei täyty, merkitsee, että päätös on syntynyt kuntalain kunnallisvalituksen perusteita sääntelevän 90 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

4. Kuntajakolain 3 §:ssä kuntajaon muuttamiselle säädettyjä edellytyksiä on oikeudellisessa arvioinnissa tarkasteltava kokonaisuutena. Arvioinnissa on otettava huomioon myös muutoksen mahdolliset kielteiset vaikutukset 3 §:ssä tarkoitettuihin seikkoihin. Kunnan alueen muutoksissa vaikutuksia on tarkasteltava sekä lisäaluetta saavan että aluetta menettävän kunnan kannalta.
5. Erityistä huomiota muutoksen kielteisiin vaikutuksiin aluettaan menettävän kunnan kannalta on kiinnitettävä kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa muutoksen perusteilta vaaditaan poikkeuksellista painavuutta. Tällaisissa tilanteissa kielteisten vaikutusten merkitystä ja muutosta puoltavilta seikoilta edellytettävää painoa korostaa vielä kunnallisen itsehallinnon perustuslain ja kansainvälisen oikeuden nojalla nauttima suoja.
6. Jos kuntajaon muutoksella olisi myös kielteisiä vaikutuksia kuntajakolain 3 §:n luettelemiin näkökohtiin, on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää, että muutos on välttämätön sitä perusteleva tarkoituksen saavuttamiseksi. Erityistä painoa tämä vaatimus saa kuntajakolain 5 §:n 2 momentin alaan kuuluvissa tilanteissa, joissa perustuslakimyönteisen tulkinnan periaate tehostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä.
7. Helsingin kaupunginhallituksen ehdotuksessa kuntajaon muuttamiselle esitettyjä perusteluja ei ole kytketty kuntajakolain 3 §:ssä lueteltuihin yleisiin edellytyksiin. Ehdotuksessa ei ole osoitettu, että esitetty kuntamuutos edistäisi palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaisi alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaisi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistäisi kuntien

toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Ehdotuksessa ei ole myöskään pyritty erikseen perustelevaan, että kuntajaon muutosta tukevat perusteet olisivat kuntajakolain 5 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla erityisen painavia.

8. Sipoon kunnan verotulojen supistuminen lähes kolmanneksella häittäisi merkittävästi kunnan toimintakykyä ja vaikeuttaisi palvelujen järjestämistä kuntaan jääville asukkaille. Sipoon väkiluvun väheneminen noin 15 000 asukkaaseen heikentäisi niin ikään sen mahdollisuuksia toimia itsenäisenä kuntana. Muutoksella olisi Sipoon kunnan ja sen asukkaiden kannalta kuntajakolain 3 §:ssä lueteltujen edellytysten kannalta selviä kielteisiä vaikutuksia. Tällä seikalla on erityistä painoa lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa erityisten edellytysten arvioinnissa, mutta se on otettava huomioon jo arvioitaessa 3 §:ssä säänneltyjen yleisten edellytysten täyttymistä.
9. Silloinkin kun kaupunginhallituksen ehdotuksessa kuntajaon muutokselle esitetyt perustelut voidaan liittää kuntajakolain 3 §:n mukaisiin yleisiin edellytyksiin, olisi lisäksi osoitettava, että kuntajaon muutos olisi välttämätön näiden tarkoitusten toteuttamiseksi. Jos Helsingin seudun asuntorakentamistarpeet voidaan tyydyttää ja joukkoliikenne järjestää kuntien välisellä yhteistyöllä ilman sellaisia haitallisia seuraamuksia kuntajakolain 3 §:ssä mainituille näkökohdille kuin nyt esitetyllä muutoksella ilmeisesti olisi ja ilman kunnallisen itsehallinnon vaarantumista, Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 päättämä esitys ei täytä välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta.
10. Kuntajakolain 6 §:n 3 momentin kuntajaon muuttamista koskevalle esitykselle asettamat sisällölliset vaatimukset täyttää vain esitys, jossa kuntajaon muuttamisen tarve on perusteltu lain 3 §:n sääntelemillä yleisillä edellytyksillä. Jos esitys tarkoittaa alueliitosta, joka ylittää lain 5 §:ssä säädetyn kynnyksen, on lisäksi syytä edellyttää, että jo esityksessä osoitetaan 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla perusteiden painavuus. Esitystä koskevassa muutoksenhakumenettelyssä on niin ikään otettava huomioon muutoksen 3 §:n

mukaisten yleisten edellytysten kannalta kielteiset vaikutukset sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimus. Jos esitys ei täytä kuntajakolaissa säädettyjä sisällöllisiä vaatimuksia, kunnanvaltuuston siitä tekemä päätös on lainvastainen siten, kuin kunnallisvalituksessa noudatettavia valitusperusteita sääntelevässä kuntalain 90 § 2 momentin 3) kohdassa tarkoitetaan.

Lopella 28.7.2006

Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori