



KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA

Valitus valtioneuvoston 28.6.2007 tekemästä päätöksestä koskien kuntajaon muuttamista Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä, julkaistu säädöskokoelmassa 4.7.2007 säädösnumerolla 746/2007.

MUUTOKSENHAKIJA

Sipoon kunta

VAATIMUKSET

Sipoon kunta vaati valtioneuvoston yllä mainitun päätöksen kumoamista lainvastaisena, sekä sillä perusteella, että asian valmistelussa on tapahtunut monia menettelyvirheitä.

PERUSTELUT

I: Valtioneuvoston päätökseen aineelliset virheet

1. Sovellettavasta lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta

Suomen perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntajakolain kuntajaon muutosta koskevat säännökset olivat kuntajakolakia säädettyinä perustuslakivaliokunnan arvioitavana. 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 valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa säännöksistä, jotka mahdollistavat kuntajaon muuttamisen asianomaisen kunnan valtuuston vastuksesta tai kunnallisen kansanäänestyksen kielteisestä tuloksesta huolimatta. Vaikka kuntajakolaista voitiinkin päättää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, tästä ei kuitenkaan seuraa, että perustuslain säännökset olisivat asiassa merkityksettömät. Päinvastoin tulee perustuslakimyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti säännöksiä sovellettaessa pyrkiä lopputulokseen, joka on sopusoinnussa perustuslain määräysten ja tavoitteiden kanssa (periaatteesta esim. Suomen perustuslakia koskeva HE 1/1998, s. 164) ja kunnalliselle itsehallinnolle ja sen pysyttämiseksi tulee antaa merkitystä etenkin tilanteissa, jossa kunta vastustaa esitettyä muutosta kuntajakoon.

Kuntajakolain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten jaettu kuntiin. Kuntajakolain 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

Kuntajakolain 1 §:n edellä mainitut määräykset ovat tavoitenormeja, joilla ei ole välitöntä merkitystä kuntajaon muutospäätösten laillisuusarvioinnissa. Säännös osoittaa kuitenkin lain yleisen tavoitteen, joten myös tällä säännöksellä on huomattavaakin tulkinnallista merkitystä kuntajakomuutospäätösten laillisuusarvioinnissa.

Kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa todetaan myös, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Tämän säännöksen lisääminen kuntajakolakiin liittyi niin sanottuun Paras-hankkeeseen, jossa kuntaliitoksilla pyritään kuntakokoon, joka turvaisi peruspalveluiden – ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden sekä koulutuspalveluiden - 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 asukkaan kokoiset kunnat.

Ottaen huomioon, että Sipoon kunta vastustaa kuntajakomuutosta, sovellettavaksi tulevat kuntajakolain 5 §:n 2 momentti yhdessä 3 §:n määräysten kanssa, sillä kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa määrätään, että jos muutos vaikuttaa kuntien pinta-alaan yli 10 %:lla tai asukaskaslukuun yli 5 %:lla ja jos joku asianomaisista kunnista vastustaa päätöstä, voidaan kuntajaon muutos tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla perusteilla. Nämä kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset, joiden siis nyt vireillä olevassa tapauksessa tulee olla erityisen painavat, ovat seuraavat:

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

- 1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;
- 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;
- 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Kyseistä säännöstä ja etenkin lain 5 §:n ”erityisen painavia edellytyksiä” perustellaan hyvin niukasti lainvalmisteluasiakirjoissa. Ainoa maininta asiasta on seuraava:

”Pykälän 2 momentin nojalla voitaisiin pykälässä tarkoitettuja muutoksia tehdä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja suurempinakin valtuustojen tahdon vastaisesti, mikäli 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella”.

Toteamus ei juuri anna tulkinta-apua, mutta jo pelkästään lain sanamuodosta ilmenee kiistatta, että kyseessä on selvä poikkeussäännös, joka vain poikkeuksellisesti voi tulla sovellettavaksi. Lisäksi myös tätä säännöstä tulee tulkita edellä mainitun Suomen perustuslain 121 §:n ja kuntajakolain 1 §:n yleisten tavoitteiden mukaisesti. Jälkimmäisestä tavoitteesta todetaan hallituksen esityksessä HE 135/1997 seuraavaa:

”Uudistuksen tavoitteina on kuntajaon kehittyminen entistä toimintakykyisemmäksi, taloudellisemmin toimivaksi ja eri rakennetekijöiden suhteen tasapainoisemmaksi niin, että se turvaa riittävät ja kaikkialla kohtuullisen yhdenveroiset edellytykset kansalaisten itsehallinnolle ja perusoikeuksien toteutumiselle sekä kunnallisten ja muiden aluerakenteensa kuntajakoon perustavien viranomaisten toiminnalle. Edellä sanottujen yleisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää alueellisesti ehyitä ja

yhdykskuntarakenteeltaan toimivia kuntia, ja tavoitteiden pääasiallinen toteuttamiskeino on kuntajakolainsäädännössä säädetty kuntajaon muutosmenettely siihen kuuluvine osatekijöineen. Kuntajakolainsäädäntö kokonaisuudessaan on tarpeen uudistaa niin, että se, ottaen huomioon sekä itsehallinnon että yleisen hallinnon tarpeet ja edellä sanotut yleiset ja kuntakohtaiset tavoitteet, mahdollistaa nykyistä aloitteellisemman kuntajaon kehittymisen.”

Kunnallinen itsehallinto ja kaikkien kuntien – rajamuutoksissa myös alueita menettävien kuntien - toimintamahdollisuuksien turvaaminen on siten ollut lähtökohta myös kuntajakolain säätämislle.

Myös lain ”alue” -käsite kattaa laajemman alueen kuin vain muutoksen kohteena olevan osa-alueen. Käsitettä ”alue” perustellaan em. hallituksen esityksessä siten, että ”tarkoituksena on laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä”. Tämäkin osoittaa, että oikeudellisen arvion tulee perustua kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa huomiota tulee kiinnittää sekä päätöksen vaikutuksiin siirrettävään alueeseen että laajemmin niihin kuntiin, joiden rajoja muutetaan, ja myös tätä tulkintaa tulee ohjata toisaalta säännöksen luonne poikkeusnormina ja toisaalta kunnallisen itsehallinnon vahva perustuslaillinen asema.

2. Valtioneuvoston päätöksen taustalla olevat selvitykset

Valtioneuvoston päätös perustuu tosiasiallisesti hyvin pitkälle kuntajakoselvittäjä Myllyniemen selvitykseen. Tämä selvitys oli monilta osin erittäin vajanainen ja puutteellinen. Näitä puutteita on käsitelty laajemmin Sipoon kunnan Etelä-Suomen lääninhallitukselle osoittamassaan 17.4.2007 päivätyssä lausunnossa, ja Sipoon kunta viittaa valituksensa tueksi kaikkeen tässä lausunnossa esitettyyn (lausunto liitteenä 1), mutta tässäkin yhteydessä voidaan todeta seuraavaa:

- Selvitys perustui Helsingin kaupungin omista lähtökohdistaan tehtyyn esitykseen, ja kuntajakoselvittäjä on suurelta osin myös suoraan käyttänyt Helsingin kaupungin esitystä oman esityksensä perusteluina.
- Kuntajakoselvittäjä on lisäksi esittänyt runsaasti perustelemattomia ja subjektiivisia näkemyksiä sekä kuntajakolain tulkinnasta, tavoitellusta yhteiskuntakehityksestä että Sipoon kunnan tavoitteista ja toiminnasta.
- Vaikutuksia Sipoon kuntaan selvityksessä ei sen sijaan ole käsitelty juuri lainkaan, eikä selvitykseen esimerkiksi ole liitetty luotettavaa arviota muutoksen vaikutuksista Sipoon kunnan talouteen.

Ottaen huomioon, mitä edellä on todettu kuntajakolain alue-käsitteestä ja lain tulkinnasta ja ottaen huomioon, mitä edellä mainitussa ja liitteenä olevassa Sipoon kunnan 17.4.2007 päivätyssä lausunnossa on todettu kuntajakoselvittäjän selvityksen puutteista, on kuntajakoselvittäjän esitystä

pidettävä totuudenvastaisena, puutteellisena ja riittämättömänä päätöksenteon pohjaksi.

3. Päätöksen vaikutukset Sipoon kunnan talouteen

Toteutuessaan valtioneuvoston päätöksellä olisi syvälliset vaikutukset Sipoon kunnan talouteen. Alustavien varovaistenkin arvioiden mukaan kunnalle aiheutuisi välittömiä taloudellisia menetyksiä.

Siirrettäväksi esitetyllä alueella on Sipoon kunnan omistamia rakennuksia ja rakennelmia 19.629.150 euron arvosta (liite 2).

Siirrettäväksi esitetyllä alueella on myös Sipoon kunnan omistamaa kunnallistekniikkaa noin 18.600.000 euron arvosta (liite 3).

Erittäin merkittävää Sipoon tulevaisuuden kannalta on myös se, että siirrettäväksi esitetyillä alueilla asuu noin 2 020 asukasta eli 10,5 % Sipoon kunnan väestöstä, mutta Sipoon kunnan verotulojen menetys olisi peräti 13,5 %:a (liite 4).

Lisäksi esitetty osaliitos välillisesti johtaisi Sipoon kunnan Yleiskaavaan 2025 toteuttamisesta saaman nettotulon pienenemiseen 118 miljoonalla eurolla, kuten oheisesta VTT:n laatimasta selvityksestä ilmenee (liite 5).

Kaiken kaikkiaan Sipoon kunnan kertaluontoiset mutta myös pysyvät taloudelliset menetykset olisivat mittavat ja vaarantaisivat Sipoon kunnan tulevaisuuden itsenäisenä kuntana.

4. Sipoon kunnan maankäyttöpoliittikka ja vireillä oleva maa-alueiden lunastus

Sipoon kunta on kehittänyt maankäytön suunnittelua järjestelmällisesti koko 2000-luvun ajan. Tästä konkreettisimpana esimerkkinä on kaavoitusohjelmaan 2002-2007 otettu kunnan yleiskaava (kaavoitusohjelma 2002-2007, kunnanhallitus 85 § 12.3.2002). Yksi suunnittelun ensimmäisistä askelista oli HesPo 2003 –työ, jossa tarkastelualueeseen kuului Sipoon kunnan etelä- ja keskiosa, Porvoon kaupungin länsi- ja keskiosa ja lisäksi Vantaan kaupungin kaakkoisosa. Selvityksessä oli mukana neljä rakennemallia, joita on käytetty hyväksi kunnan yleiskaavan laadinnassa. Kaavoitusohjelmaa päivitettiin vuonna 2003 (kunnanhallitus 115 § 8.4.2003).

"Sipoo 2020" tavoitesuunnitelmassa (kunnanvaltuusto 16 § 5.4.2004) maankäytön ja ympäristön tehtäväkentässä määriteltiin kattavan yleiskaavan laadinta, jossa tutkitaan kunnan yhdyskuntarakenteen vaihtoehtoja kokonaisuus huomioiden. Sipoon yleiskaava 2025 kuulutettiin vireille 27.1.2005. Vuoden 2005 aikana tutkittiin erilaisia rakennemalleja, joista laadittiin vaikutusten arviointi kevään 2006 aikana.