

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (98)
15.1.2008
Taltionumero
33
Diaarinumerot
2024, 2161, 2162,
2163, 2286, 2343,
2385, 2400, 2428,
2429, 2437, 2462,
2463, 2464, 2465,
2466, 2467, 2469,
2471, 2472, 2474,
2475, 2476, 2477 ja
2478/1/07
Vuosikirja

Asia Kuntajaon muuttamista koskeva valitus

Valittajat

- 1) Tero Ojanen, Helsinki
- 2) Frank Sjöström, Sipoo
- 3) Pär-Erik Sjöström, Helsinki
- 4) Kristina Sjöström, Sipoo
- 5) Antti Samuli Partanen, Sipoo
- 6) Camilla Weckström, Tomas Weckström, Monika Zakowski ja Winfrid Zakowski, Sipoo
- 7) Astrid Nurmivaara ja Göran Härmälä, Vantaa
- 8) Juha Wermundsén ja Annika Wermundsén, Sipoo
- 9) Marina Fazer, Majlen Fazer, Jan Fazer ja Karl Fazer, Sipoo
- 10) Eija Tiilikka ja Jorma Tiilikka, Sipoo
- 11) Svenska Folkpartiet i Östra Vanda rf, Vantaa
- 12) Jouko Viljakainen, Vantaa
- 13) Peter Stenvall, Sipoo
- 14) Sipoon kunnanhallitus
- 15) Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf, Sipoo
- 16) Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat rf, Sipoo
- 17) Kati Tyystjärvi, Jaakko Laakso, Pertti Oksman ja Tuula Saastamoinen, Vantaa
- 18) Ulf William Thuringin oikeudenomistajat Ulf Fredrik Thuring, Jöran Thuring, Christina Thuring, Bettina von der Pahlen ja Susann Thuring

- 19) Catharina Lindroos, Janne Järvinen, Thomas Lindroos, Inger Bergman, Charles Lindroos ja Birgit Lindroos, Sipoo ja Magnus Lindroos, Helsinki
- 20) Pia Hjelt, Kauniainen
- 21) Micaela Johansson, Kaj Erik Lönnblad ja Roger Wickholm, Sipoo
- 22) Leena Liipola, Sipoo
- 23) Catharina Westermarck, Sipoo
- 24) Johanna Horelli, Helsinki
- 25) Sten Sundberg, Sipoo

Päätös, josta valitetaan

Valtioneuvoston päätös 28.6.2007 kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä.

Päätös on julkaistu 4.7.2006 Suomen säädöskokoelmassa numerolla 746.

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
1. Asian aikaisempi käsittely	5
1.1. Helsingin kaupunginvaltuuston esitys	5
1.2. Kuntajakoselvittäjän ehdotus	5
1.3. Lausunnot kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta	8
1.4. Huomautukset kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta	10
2. Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta	11
3. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa	14
3.1. Valitukset	14
3.2. Sisäasianministeriön lausunto	39
3.2.1. Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden arviointia	39
3.2.2. Sipoon kunnan valitus	42
3.2.2.1. Sipoon esittämät aineelliset valitusperustelut	42
3.2.2.2. Sipoon esittämät menettelyyn liittyvät valitusperustelut	51
3.2.3. Juha ja Annika Wermundsénin valitus	58
3.2.4. Ulf William Thuringin oikeudenomistajien valitus	61
3.2.5. Camilla Weckströmin ym. valitus	63
3.2.6. Antti Samuli Partasen valitus	64
3.2.7. Sibbo Naturskyddare - Sipoon luonnonsuojelijat rf:n valitus	64
3.2.8. Alueiden käyttöä ja asuntopoliittikkaa koskevista valitusperusteluista	65
3.2.9. Muut valitukset	66
3.3. Selitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa	66
3.4. Vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa	70
4. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu	74
4.1. Tutkimatta jättäminen	75
4.2. Raukeaminen	75
4.3. Pääasiaratkaisu	75
4.3.1. Yleiset perustelut	75
4.3.1.1. Säännökset	75
4.3.1.2. Ratkaisun lähtökohdat	77
4.3.1.3. Alueiden käytön suunnittelu ja päätöksenteko	78
4.3.1.4. Selvitysaineisto	80
4.3.2. Erityiset perustelut	83
4.3.2.1. Menettelyyn liittyvät valitusperusteet	83
4.3.2.1.1. Hallintolain soveltaminen	83
4.3.2.1.2. Valmistelu	84
4.3.2.1.3. Päätöksenteko	88
4.3.2.1.4. Johtopäätös menettelyyn liittyvistä valitusperusteista	90

4.3.2.2. Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset	90
4.3.2.2.1. Oikeudellisia edellytyksiä koskevat oikeusohjeet	90
4.3.2.2.2. Pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun erityisasema	92
4.3.2.2.3. Liitosalueen erityispiirteitä	93
4.3.2.2.4. Oikeudellisten edellytysten arviointi	94
4.3.2.2.5. Johtopäätös kuntajaon oikeudellisia edellytyksiä koskevista valitusperusteista	96
4.3.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos	97
4.3.4. Oikeudenkäyntikulut	97

1. Asian aikaisempi käsittely

1. 1. Helsingin kaupunginvaltuuston esitys

Helsingin kaupunginvaltuusto on 21.6.2006 päättänyt esittää valtioneuvostolle kuntajakomuutoksen tekemistä. Kaupunginvaltuusto on 26.6.2006 esittänyt valtioneuvostolle, että päätöksestä tarkemmin ilmevät alueet Sipoon kunnasta ja Vantaan kaupungista liitetään Helsingin kaupunkiin.

Sipoon kunnasta liitettäväksi esitetyn alueen mantereen pinta-ala on noin 50 km² ja alueella on noin 3 500 asukasta. Vantaan kaupungista liitettäväksi esitetyn Västerkullan alueen pinta-ala on noin 200 hehtaaria ja sillä asuu noin 30 henkilöä.

1.2. Kuntajakoselvittäjän ehdotus

Sisäasiainministeriö on 26.9.2006 päättänyt kuntajakolain 6 §:n 2 momentin ja 8 §:n perusteella määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen kuntajaon muuttamisesta osakuntaliitoksella Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Samalla ministeriö on asettanut kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen.

Kuntajakoselvittäjä on 30.11.2006 jättänyt sisäasiainministeriölle selvityksen ja ehdotuksen kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä.

Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin siirrettäväksi esitetyn alueen maapinta-ala on noin 30 km², ja sillä asuu noin 2 000 henkilöä. Vantaan kaupungista Helsingin kaupunkiin siirrettäväksi esitetyn alueen pinta-ala on 2,181 km² ja sillä asuu noin 30 henkilöä.

Kuntajakoselvittäjä on ehdotuksessaan todennut muun ohella, että pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ongelmia on arvioitu ja todettu alueen jääneen kehittymättä itään. Suunnittelussa ja kaavoituksessa on ajateltava vuosikymmeniä eteenpäin, joten nyt on väistämättä päätettävä, ratkaistaanko kehitystä vain muutamia vuosia vai vuosikymmeniä eteenpäin. Yritykset ratkaista idän suunnan kehitys neuvotellen eivät ole johdaneet tuloksiin. Pääkaupunkiseudun kaupunkirakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta on välttämätöntä avata itään uusi kasvusuunta. Kaupunkirakenteen jatkaminen itään loisi uutta kehittämispotentiaalia myös Vuosaaren satamaa hyödyntävälle elinkeinotoiminnalle sekä Hel-

singin nykyisin asuntovaltaisille itäisille kaupunginosille. Koko seudun kannalta tulisi entistä paremmin hyödyntää koko kaupallis-teollinen kehityskäytävä Vuosaaren satamasta Vantaan Aviapolikseen. Näin koko seudun elinkeinoelämän kehittämisen kannalta ulkomaankaupan pääsattaman ja metron antamia Suomen oloissa poikkeuksellisia edellytyksiä voitaisiin hyödyntää täysipainoisesti. Pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen eräänä keskeisenä tavoitteena on turvata kestävä kehitys. Rakennetun ympäristön fyysinen muoto sekä maankäyttö ja sen kehittäminen ovat tällöin avainasemassa. Hyvin suunniteltu, tiivis kaupunkirakenne tekee mahdolliseksi joukkoliikenteen järjestämisen ja siten kestävä kehityksen. Kestävä kehityksen kannalta erittäin haitallisena pidetään puolestaan kaupunkirakenteen hajautumista, joka kehittää liikennettä yksityisautoiluun perustuvaksi.

Kuntajakoselvittäjä on ehdotuksen oikeudellisena perusteluna todennut muun ohella, että Sipoon osan liittäminen osaksi Helsinkiä on perusteltavissa ennen muuta yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämiseksi. Yhdyskuntarakenteen toimivuutta tarkastellaan tällöin laajemmalla kuin liitettävällä alueella. Tarkastelun kohteena on koko pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen toimivuus.

On myös ilmeistä, että Sipoolle ei ole voimavaroja kehittää Helsingin ja Vantaan läheisyydessä olevia alueita siinä tapauksessa, että sen tavoitteenasettelu saatetaan vastaamaan alueen kehittämistarpeita. Nykyinen kuntajako vaikeuttaa pääkaupunkiseudun asumista, liikennejärjestelmää ja elinkeinoelämää koskevien tavoitteiden toteuttamista. Kuntajaon muutoksella voidaan edistää kuntajakolain edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kun on todettu, että osaliitos on perusteltavissa, mutta kuntajakolain 5 §:n 1 momentissa säädetyissä asukasmäärää tai pinta-alaa koskevissa rajoissa pysyvä muutos ei ole riittävä näitä tavoitteita silmälläpitäen, on arvioitava, voidaanko tavoitteet saavuttaa laajemmalla osaliitoksella ja onko tällaiselle liitokselle kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut ”painavat edellytykset”.

Helsingin seudun ja pääkaupunkiseudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen, myös koko maan kilpailukyvyille ja kehittämiselle. Helsingin yhdyskuntarakenteen kehittämistä itään ja kehittämisen edellyttämien alueiden siirtämistä Sipoosta ja Vantaasta Helsinkiin voidaan perustella erityisesti kuntajakolain 3 §:ssä säädetyillä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden edistämiseen sekä alueen

elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen liittyvillä perusteilla. Kuntajaon muutos on perusteltavissa alueen kuntien ja maan kokonaisedun näkökulmasta. Pitkällä aikavälillä kunnan osaliitos edistäisi myös kuntajakolain 3 §:ssä säädetyllä tavalla palveluiden järjestämistä alueen asukkaille ja parantaisi alueen elinolosuhteita.

Koska Sipoosta Helsinkiin siirrettäväksi ehdotetulla alueella asuu yli viisi prosenttia Sipoon väestöstä, tulee siirto voida perustella kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaisesti erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Kuntajakoselvittäjä on ehdotuksessaan todennut, että erityisen painavien edellytysten voidaan katsoa täyttyvän, koska Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoinen kehitys on välttämätöntä alueen ja koko maan kehityksen kannalta. Näin ollen tärkeä yleinen etu vaatii kunnan osaliitoksen toteuttamista.

Kuntajakolain 1 §:n mukaan kuntajakoä kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Vuoden 2007 alusta voimaan tulevan lainmuutoksen myötä kunnan tulee lisäksi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Ehdotuksessa todetaan, että Lounais-Sipooseen ja Västerkullan alueelle suunnitellut asunto- ja työpaikka-alueet tulevat joka tapauksessa yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti olemaan osa Helsinkiä, minkä vuoksi alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu on perusteltua toteuttaa myös hallinnollisesti osana Helsinkiä.

Kuntajakoselvittäjä on todennut myös, että ehdotuksessa on otettu huomioon suhteellisuusperiaate, joka edellyttää, että ei liitetä laajempaa aluetta kuin erityisen painavat edellytykset vaativat. Tämän johdosta ehdotuksessa on päädytty pienempään alueeseen kuin mitä Helsingin kaupunki on esittänyt. Myös vaikutus Sipoon asukasluukuun on huomattavasti pienempi kuin Helsingin kaupungin esityksessä.

Ehdotuksen mukaiselle alueelle sijoittuu myös merkittävät luontoarvot tarjoava Sipoonkorven alue. Sen luontoarvot tarjoavat tärkeän ja luontevan lähtökohdan suunnittelulle. Sipoonkorven alueellinen rajaäus voidaan tehdä vain alueen tulevan maankäytön suunnittelun yhteydessä. Helsingissä on pitkät perinteet sovittaa luontoarvot osaksi tiivistä kaupunkirakennetta. Kuntajaon muutoksessa on otettava myös huomioon kuntajako kunnan asukkaiden itsehallinnon alueellisena perustana. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös se, että Sipoon tulee olla muutoksen jälkeen

elinkelpoinen ja toimintakykyinen kunta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

1.3. Lausunnot kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta

Uudenmaan maanmittaustoimisto on 12.12.2006 päivätyssä lausunnossaan tulkinnut rajausta Myllyniemen kartan piirtotarkkuuden rajoissa. Suomenlahden merialueilla rajan paikan tulkinta on tehty siten, että ehdotettu kunnanraja on sovitettu maa-alueilla tehtyä karttaa rohkeammin voimassa oleviin kylänrajoihin tai kiinteistörajoihin. Suoritettujen karttatulkintojen myötä maanmittaustoimistolla ei ole rekisterinpidollisesta tai muustakaan maanmittaustoimiston toimialan näkökulmasta mitään huomautettavaa tai kommentoitavaa ehdotuksesta.

Sipoon kunnanvaltuusto on 9.3.2007 päivätyssä ja 17.4.2007 täydentämässään lausunnossa vastustanut kuntajakoselvittäjän esitystä. Suuri enemmistö Sipoon asukkaista haluaa, että Lounais-Sipoo säilyy osana kuntaa. Lounais-Sipoota tulee kehittää vapaaehtoisin maankäyttöä koskevin yhteistyösopimuksin. Sipoon kunnanvaltuusto on päättänyt elokuussa 2006 valita Sipoon yleiskaava 2025:n rakennemalliksi vaihtoehdon, joka perustuu keskimäärin 6 prosentin vuotuiseseen väestökasvuun. Sipoon vaihtoehto tuottaa enemmän asuntoja pääkaupunkiseudulle kuin Helsingin kaupunki voisi tarjota Lounais-Sipoossa. Rajansiirtoesitys on Sipoon kunnanvaltuuston mukaan perustuslain, kuntalain, kuntajakolain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastainen. Sipoon kunnan palvelurakenne huomioon ottaen kuntajakoselvittäjän rajansiirtoesitys ei millään muotoa edistä Sipoon kunnan toimintakykyä eikä myöskään toiminnan taloudellisuutta, vaan päinvastoin heikentää kumpaakin voimakkaasti.

Vantaan kaupunginvaltuusto on 5.3.2007 päivätyssä lausunnossaan todennut, että kuntajakoselvittäjän rajantarkistusesitys ei Vantaan kaupungin osalta poikkea Helsingin kaupungin aiemmin tekemästä esityksestä. Tuohon esitykseen Vantaan kaupunki on ilmoittanut suhtautuvansa lähtökohtaisesti myönteisesti. Kuntajakoselvittäjän esityksen osalta Vantaan kaupungilla ei ole syytä muuttaa aiempaa näkemystään. Vantaan kaupungin kanta perustuu seudulliseen ja valtakunnalliseen näkökulmaan, eikä niinkään näkemykseen siitä, mitä esitys erikseen Vantaan, Helsingin ja Sipoon kannalta merkitsisi.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä Helsingin metropolialueen monipuolista kehittämistä. Vantaan kaupunki yhtyy siihen kuntajakoselvittäjän

yleiseen näkemykseen, etteivät ne vaihtoehdot, joissa vaikutus kunnan asukaslukuun ei ylitä viittä prosenttia tai pinta-alaan kymmentä prosenttia, ole metropolialueen tulevan kehityksen kannalta riittäviä.

Vantaan kaupunki on jo aiemmin Helsingin kaupungin tekemästä kuntajakoesityksestä antamassaan lausunnossa ilmoittanut pitävänsä tärkeänä Sipoonkorven luonnonsuojelualan kehittämistä kansallispuistona ja valtakunnallisena luontokeskuksena. Kaupunki on jo aloittanut neuvottelut Metsähallituksen kanssa Sipoonkorvessa sijaitsevien Vantaan kaupungin omistamien rauhoitettavien alueiden tarkemmasta rajauksesta ja yksilöinnistä sekä alueiden käytöstä, hoidosta ja mahdollisen omistusoikeuden siirrosta. Vantaan kaupunki toteaa, että Vantaan alueen osalta esitetty rajantarkistus on edellytys sille, että Sipoon alueita ylipäänsä voidaan liittää Helsinkiin. Esitetyt rajantarkistukset muodostavat siten kokonaisuuden.

Helsingin kaupunginvaltuusto on 28.2.2007 päivätyssä lausunnossaan todennut, että Helsingin kaupunginvaltuuston 22.6.2006 jättämä esitys kuntajaon muuttamiseksi Helsingin kaupungin, Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin välillä antaisi paremmat mahdollisuudet pitkäkäytäytksen suunnittelulle ja kehittämiselle Helsingin seudulla kuin kuntajakoselvittäjän esitys. Kuntajakoselvittäjän esitys 30.11.2006 on kuitenkin oikean suuntainen ja korjaa merkittävästi nykyisen kuntajaon aiheuttamia ongelmia. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki puoltaa kuntajakoselvittäjän esitystä.

Kuntajakoselvittäjän esitykseen sisältyy huomattava määrä eli noin 815 hehtaaria Helsingin kaupungin omistamaa maa-alueita. Kaupungin esitykseen verrattuna selvittäjän esityksessä Sipooseen jää mantereella olevan alueen itäosa, jossa kaupunki ei omista kovinkaan paljoa maata. Lisäksi Sipooseen jäävät saaret Karhusaarta lukuun ottamatta. Kaupunki omistaa esityksessä Sipooseen jäävästä Granön saaresta yli puolet eli noin 136 hehtaaria.

Kuntajakoselvittäjän esitys korjaa merkittävästi nykyisen kuntajaon aiheuttamia ongelmia. Se myös mahdollistaa metroon tukeutuvan asunto- ja työpaikkarakentamisen nykyisen Lounais-Sipoon ja Vantaan itäosan alueille, jolloin kaupunkirakennetta voidaan kehittää myös siitä eteenpäin itäsuuntaan kuntien yhteistyönä. Lisäksi se mahdollistaisi Lounais-Sipoon kehittämistä Vuosaaren sataman toimintoihin perustuvan ja niitä tukevan ulkomaankaupan yritysten sijoittumisalueena. Selvittäjän ehdotukseen sisältyvät vaatimukset liitettävän alueen suunnittelulle ovat yhdensuuntaisia Helsingin kaupungin tavoitteiden kanssa, eikä niihin ole huomautettavaa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen 12.3.2007 päivättyyn lausuntoon sisältyvät sen kuuden osaston lausunnot siitä, miten kuntajaon muutos vaikuttaisi näiden hallinnonalojen osalta valtion alue- ja paikallishallintoon. Poliisiosaston mukaan kysymys on asukasmäärän sekä maa- ja vesialueen osalta niin pienistä muutoksista, että niillä ei ole käytännön merkitystä. Poliisiosastolla ei ole huomauttamista esityksen suhteen. Pelastusosasto katsoo, ettei Sipoon ja Vantaan alueiden liittämällä ole negatiivisia vaikutuksia pelastustoimen hoitamiseen kyseessä olevalla alueella. Sivistysosasto toivoo, että kunnat pääsisivät sellaiseen ratkaisuun, jossa voidaan turvata asukkaille riittävät peruspalvelut molempien kotimaisien kieliryhmien osalta. Uusien asuinalueiden suunnittelussa on otettava huomioon koulu-, kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen tilojen suunnittelu ja riittävyys. Rakentamishankkeisiin suunnitellun valtion rahoitusosuuden hakemis- ja maksamisaikataulut tulee muistaa kustannuksia laskettaessa ja rakentamisaikatauluja suunniteltaessa. Sivistysosastolla ei ole kantaa varsinaiseen kuntien osien yhdistämiseen. Kilpailu- ja kuluttajaosasto on ilmoittanut, ettei kuntajakomuutoksella olisi kilpailu- ja kuluttajaosaston tehtävien kannalta merkittäviä vaikutuksia. Sosiaali- ja terveysosasto toteaa, ettei esityksellä ole vaikutusta aluehallintoon eikä Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin osaston työalueella. Liikenneosasto katsoo, ettei kuntajakoselvittäjän esityksen mukaisella osakuntaliitoksella olisi juurikaan vaikutuksia liikennehallinnossa.

Lääninhallitus esittää osastojen lausumien perusteella, ettei esitetyillä kuntajakomuutoksilla ole olennaisia vaikutuksia valtion alue- ja paikallishallintoon eikä Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

1.4. Huomautukset kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta

Sipoon kunnanhallitukselle on jätetty kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta 3 121 huomautusta, joissa lähes kaikissa vastustetaan rajansiirtoa. Sipoon kunta järjesti myös neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta. Kansanäänestykseen osallistui 65,6 prosenttia äänestyoikeutetuista sipoolaisista, joista 93,3 prosenttia vastusti kuntajakoselvittäjän ehdotusta.

Vantaan kaupunginhallitukselle on jätetty kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta kymmenen huomautusta, joissa kaikissa vastustetaan ehdotusta.

Helsingin kaupunginhallitukselle on jätetty kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta 107 huomautusta, joissa kaikissa vastustetaan ehdotusta.

2. Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvosto on valituksenalaisella päätöksellään 28.6.2007 kuntajakolain 11 §:n 1 momentin ja kielilain 5 §:n nojalla päättänyt kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsingin kaupunkiin liitetään niin sanottu Västerkullan kiilan alue Vantaan kaupungista sekä lounaisosa Sipoon kunnasta.

Päätöksessä on lueteltu Helsingin kaupunkiin siirrettävät kiinteistöt, rekisteriyksiköt ja niiden osat. Päätöksessä on määrätty, että kuntajaon muutos tulee voimaan 1.1.2009. Päätös on julkaistu Suomen säädöskoelmassa 4.7.2006 (746/2007).

Valtioneuvoston päätöksen esittelymuistiossa on selostettu kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen ehdotus kuntajaon muuttamisesta sekä siitä annetut lausunnot ja huomautukset. Esittelymuistiossa on viitattu valtioneuvoston kuntajakolain 11 §:n mukaiseen toimivaltaan ja selostettu sovellettavaa lainsäädäntöä. Muistiossa on selostettu Sipoon kunnasta ja Vantaan kaupungista siirrettäväksi esitettyjä alueita seuraavasti:

Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin siirrettäväksi esitetyn 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 siirrettäväksi esitetyn 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 siirrettäväksi esitetyllä alueella asuu 2 017 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 siirrettäväksi esitetyllä 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).

Esittelijä on esittänyt, että Vantaan kaupungista ja Sipoon kunnasta liitetään Helsingin kaupunkiin kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen 30.11.2006 sisäasiainministeriölle luovuttamassa kuntajakoselvityksessä Helsinkiin liitettäväksi ehdotetut alueet. Esityksen mukaan kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2009 alusta.

Esityksensä perusteluina esittelijä on muistiossaan lausunut seuraavaa:

Helsingin kaupungin ja siihen rajoittuvien alueiden yhdyskuntarakenteen kehitys on kuntajakoselvittäjän kuvaamalla tavalla painottunut epätasaisesti länteen ja pohjoiseen. Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenne 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.

Esitetty 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. Siirrettäväksi esitetyt 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.

Esitetty kuntajaon muutos täyttää kuntajakolain 3 §:ssä kuntajaon muuttamiselle säädetyt yleiset edellytykset. Kuntajaon muutos kiistattomasti parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. On ilmeistä, että pidemmällä aikavälillä siirrettävän 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.

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.

Koska Sipoo vastustaa ehdotettua kuntajaon muutosta ja Helsingin kaupunkiin Sipoosta siirrettäväksi esitetty alue ylittää Helsingin osalta kuntajakolain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn pinta-alan ja alueen asukasmäärä Sipoon osalta mainitussa lainkohdassa tarkoitetun asukasmäärän, voidaan esitetty kuntajaon muutos kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaan tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Helsingin ja Vantaan kaupungit eivät osaltaan vastusta ehdotettua kuntajaon muutosta.

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 metropoli-alueen keskus, jonka tasapainoisen kehityksen turvaaminen on koko maan edun mukaista.

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. Siirrettäväksi esitetyn 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 päätösvalan 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.

Siirrettävän alueen rajauksen on katsottava olevan perusteltu esitetyn kuntajaon muutoksen kuntajakolain mukaisten edellytysten näkökulmas-

ta. Kuntajakoselvittäjän raportissa on tarkasteltu myös mahdollisuutta siirtää Sipoosta Helsingin kaupunkiin tässä esityksessä ehdotettua pienempi alue. Pienemmän alueen siirtämisellä ei kuitenkaan voitaisi pidemmällä aikavälillä saavuttaa esitetyn kuntajaon muutoksen taustalla olevia maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Kunnan osaliitoshankkeissa kuntien uusien rajojen tarkempaan määrittelyyn liittyy aina laillisuusharkinnan ohella myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Nyt Vantaasta ja Sipoosta Helsinkiin liitettäväksi esitetyn alueen laajuus ja rajat on määritelty valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan rajoissa ottaen huomioon kuntajaon muutoksen taustalla olevat tavoitteet.

Kuntajakolain 3 §:n 2 momentissa viitataan siihen, mitä väestön kieli-suhteiden 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.

Merkittään, että sisäasiainministeriö on samana päivänä eli 28.6.2007 tekemällään päätöksellä kuntajakolain 11 §:n 2 momentin nojalla hylännyt Helsingin kaupunginvaltuuston 26.6.2006 tekemän esityksen kuntajaon muuttamisesta.

3. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

3.1. Valitukset

Tero Ojanen on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Frank Sjöström on valituksesta tarkemmin ilmenevin perustein vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Pär-Erik Sjöström on valituksesta tarkemmin ilmenevin perustein vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Kristina Sjöström on valituksesta tarkemmin ilmenevin perustein vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Antti Samuli Partanen on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätöstä muutetaan siten, että Helsingin kaupunkiin siirretään myös hänen omistamansa määräala 753-433-3-80-M601.

Camilla Weckström, Tomas Weckström, Monika Zakowski ja Winfrid Zakowski ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimustensa tueksi muutoksenhakijat ovat viitanneet dosentti Erkki Mennolan 1.9.2006 antamaan lausuntoon. Lisäksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen esitys perustuu virheellisiin ja puutteellisiin tosiasioihin. Valmistelu-aika on ollut aivan liian lyhyt. Esi-tykseen on kopioitu suoraan tekstiä Helsingin kaupungin asiakirjoista. Valtioneuvoston päätöksen valmistelu on ollut puutteellista.

Kuntajakoselvittäjä Myllyniemi on Uudenmaan maakuntaliiton hallituksen jäsenenä puoltanut Uudenmaan liiton ja Itä-Uudenmaan liiton yhdistämistä. Sipoon kunta kuuluu Itä-Uudenmaan liittoon. Häntä ei siten voida pitää puolueettomana selvittäjänä.

Pääministeri Matti Vanhanen on ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn valtioneuvostossa. Hän on useissa yhteyksissä ennen päätöksen tekoa ilmaissut tukensa Helsingin kaupungin osaliitosesitykselle.

Muu lainvastaisuus

Valtioneuvoston päätös on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusäännöksen vastainen. Kuntajaon muutos ei edistä palvelujen järjestämistä Sipoon kunnan asukkaille. Kuntajaon muutos ei myöskään paranna sipoolaisten elinolosuhteita eikä paranna elinkeinojen toimintamahdollisuuksia Sipoossa tai edistä Sipoon toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Valtioneuvoston päätös merkitsee, että Helsingin kaupungin asukkaat ja Sipoon kunnan asukkaat eivät ole yhdenvertaisia lain edessä. Päätös loukkaa myös Helsinkiin siirrettävällä alueella asuvien sipoolaisten perustuslain 9 §:ssä säädettyä liikkumisvapautta ja oikeutta valita asuinpaikkansa, koska heidän täytyy vastoin tahtoaan muuttaa asuinkuntaansa. Lisäksi valtioneuvoston päätös merkittävästi heikentää siirretyllä alueella asuvien ruotsinkielisten sipoolaisten kielellistä asemaa. Noin 39 prosen-

tilla Sipoon asukkaista on nykyään äidinkielenä ruotsin kieli. Helsingissä on äidinkielenä ruotsin kieli vain noin 6 prosentilla. Päätös loukkaa myös perustuslaissa säänneltyä kunnallista itsehallintoa.

Kuntajakolain 3 ja 5 §:n edellytykset eivät täyty. Kuten dosentti Mennola lausunnossaan toteaa, kunnan lisäalueen tarve ei voi olla kunnallisen jaotuksen muuttamisen perusteena. Aluejaon muutoksen perusteena voi olla vain alueen asukkaiden, elinkeinojen tai kunnallishallinnon aseman ja toimintakyvyn tosiasiallinen parantaminen. Alueen asukkailla ja elinkeinolämällä tarkoitetaan silloin nimenomaan nykyisiä asukkaita ja tämänhetkistä todellista elinkeinorakennetta. Asiassa ei ole pystytty osoittamaan, että nämä erityiset edellytykset täyttyisivät sipoolaisten osalta.

Astrid Nurmivaara ja Göran Härmälä ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan siltä osin kuin se koskee Vantaan kaupunkia.

Vaativustensa tueksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella, että päätöksessä ei ole tuotu esiin perusteita, sille, että Vantaan kaupunkiin kuuluvaa aluetta tulisi liittää Helsinkiin. Helsingillä on yhteinen maaraja Sipoon kunnassa Kantarnäsin niemessä. Esityksessä tarkoitettu Vantaan alue on pääosiltaan luonnonsuojelualuetta eikä sitä voida käyttää asuntorakentamiseen.

Juha Wermundsén ja Annika Wermundsén ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaativustensa tueksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Kuntajakoselvittäjälle varattu aika oli asian laajuuteen nähden erittäin lyhyt. Esimerkiksi päätöksen taloudellisia vaikutuksia Sipoolle ei ole uskottavalla tavalla selvitetty. Kuntajakoselvityksessä on huomattavasti Helsingin kaupungin asiakirjoista tehtyjä lainauksia.

Kun Helsingin kaupungin aikomus tehdä kuntajaon muuttamista koskeva esitys tuli julkisuuteen, pääministeri Vanhanen ilmoitti kannattavansa esitystä. Hän on jo ennen kuntajakoselvitystä päättänyt kannastaan. Hän on siis esteellisenä osallistunut päätöksentekoon valtioneuvostossa.

Muu lainvastaisuus

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Valtioneuvoston päätös, jolla liitetään merkittävä osa Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin, on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3, 4 ja 5 artiklan vastainen. Päätöksellä puututaan Sipoon kunnan asukkaiden itsehallinto-oikeuteen ja se on siten perustuslain 121 §:n vastainen. Kuntajakolain 3 ja 5 §:n edellytykset kuntajaon muutokselle eivät täyty. Lounais-Sipoon liittäminen Helsinkiin ei voi parantaa ainakaan Sipoon kunnan toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta tai parantaa Lounais-Sipoon asukkaiden elinolosuhteita. Myöskään väitteelle, jonka mukaan alueen liittäminen Helsinkiin edistäisi palvelujen järjestämistä alueen asukkaille tai parantaisi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, ei kuntajakoselvittäjä tai valtioneuvosto esitä mitään uskottavia perusteita. Huomioon on otettava myös kuntajakolain 1 §. Koska Sipoolla ja Helsingillä on yhteistä maarajaa, ovat kuntajakoselvittäjän väitteet seudun kehityksen vinoutumisesta ja sen syistä selvästi virheellisiä. Päätöstä tehtäessä olisi tullut ottaa huomioon, mitä laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta toteutuessaan tarkoittaa Sipoon kunnalle.

Marina Fazer, Majlen Fazer, Jan Fazer ja Karl Fazer ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Lisäksi muutoksenhakijat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaatimustensa tueksi muutoksenhakijat ovat viitanneet professori Kaarlo Tuorin 28.7.2006 ja 16.7.2007, dosentti Toivo Pihlajaniemen 25.1.2007 ja 4.7.2007 sekä dosentti Erkki Mennolan 18.1.2007 ja 24.7.2007 päivättyihin asiantuntijalausuntoihin. Lisäksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Asiaa on useissa eri vaiheissa käsitelty kiireellisesti. Kuntajakoselvittäjän on osoitettu kopioineen selvityksensä sisällön valtaosin muiden tuottamista asiakirjoista. Kuntajakoselvittäjän työtapaa ja kanssakäyminen Sipoon kunnan kanssa on katsottava monessa muussakin suhteessa epäasialliseksi ja epämääräiseksi. Kuntajakoselvittäjä ei ole pyytänyt kunnilta kirjallisia lausuntoja lainkaan. Valtioneuvoston jäsenille ei ministeriön esittelymuistiossa ole lainkaan kerrottu, että useat ulkopuoliset juridiset asiantuntijat ovat katsoneet liitosesityksen lainvastaiseksi.

Pääministeri Vanhanen on jo ennen Helsingin kaupungin esitystä keväällä 2006 puoluejohtajana silloisen valtiovarainministeri Eero Heinälouman ja nykyisen valtiovarainministeri Jyrki Kataisen kanssa sopinut liitosasiasta. Tämä puolueiden välinen korkean tason sopimus on sittemmin ohjannut ratkaisevasti asian käsittelyä. Vanhanen on siten ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon.

Muu lainvastaisuus

Päätös loukkaa paitsi perustuslain 121 §:n turvaamaa kunnallista itsehallintoa myös kuntajakolain lakisidonnaisuutta korostavaa luonnetta. Voimassa oleva kuntajakolaki kattaa kuntajaotuksen muutosprosessiin liittyvät asiasisällölliset seikat, toiminnot ja tilanteet tyhjentävästi. Kuntajaotuksen muutoksilla on siis pyrittävä edistämään kuntajaon tarkoitusten ja kehittämistavoitteiden toteutumista ja niiden on täytettävä kuntajaon muuttamiselle asetetut yleiset ja erityiset ehdot. Kuntajaotuksen muutosta ei voida tehdä, vaikka se edistäisi 1 §:ssä säädettyjä tarkoituksia ja tavoitteita, jos se ei täytä kuntajakolain 3 §:n yleisiä ja 4 tai 5 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä. Kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset esitetään 3 §:n 1 momentissa vaihtoehtoina. Niitä on oikeudellisessa arvioinnissa kuitenkin tarkasteltava kokonaisuutena. Arvioinnissa on otettava huomioon myös muutoksen kielteiset vaikutukset 3 §:ssä tarkoitettuihin seikkoihin ja niiden välityksellä mahdollisesti myös 1 §:ssä säädettyihin tavoitteisiin, mukaan lukien kunnallinen itsehallinto.

Muutoksen vaikutuksia on tarkasteltava paitsi aluetta saavan myös aluetta menettävän kunnan kannalta, mikä ilmenee myös kuntajakolain esitöistä. On myös ilmeistä, että kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitetaan asukkailta nimenomaan päätöksenteon ajankohdan asukkaita. Kuntajakolain 5 §:n 2 momentin tarkoittamia pakkoliitoksia koskevan vaatimuksen erityisen painavista perusteista täyttää vain sellainen “tärkeä yleinen etu”, joka kuuluu 3 §:ssä täsmennettyjen kuntajaon muutosten yleisten edellytysten alaan.

Valtioneuvoston päätös on lain ja hyvän hallintotavan vastainen. Ratkaisun perusteluissa ei ole osoitettu kuntajaon muutokselle kuntajakolain 3 ja 5 §:ssä asetettuja edellytyksiä. Ratkaisu loukkaa ennakkotapauksena kunnallisen itsehallinnon periaatetta vakavasti ja räikeällä tavalla sivuuttaa Sipoon kunnan omat konkreettiset pyrkimykset alueensa kehittämiseksi.

Eija Tiilikka ja Jorma Tiilikka ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaativustensa tueksi muutoksenhakijat ovat esittäneet, että asian valmistelu on ollut puutteellista ja valmistelu-aika liian lyhyt. Taloudelliset selvitykset puuttuvat kokonaan. Helsingin kaupunki on perustellut osaliitosta edullisen rakennusmaan tarpeella. On selvästi käynyt ilmi, että kyse on taloudesta eli uusien hyvien veronmaksajien hankkimisesta. Siten selittyy alueeseen kuuluvien kahden jo valmiiksi rakennetun Karhusaaren ja Landbon sisällyttäminen kuntaliitosalueeseen. Jos kuntaliitos toteutuisi, jäljelle jäävästä Sipoosta tulisi kriisikunta.

Svenska Folkpartiet i Östra Vanda rf on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan Vantaan osalta. Yleinen etu ei vaadi Vantaan alueen liittämistä Helsinkiin. Vantaan alue on suurelta osin luonnonsuojelualuetta ja vetistä maastoa. Alue ei myöskään ole tarpeen Helsingin ja Sipoon välisten liikenneyhteyksien luomiseen. Maarajaa Helsingillä on Sipoon kanssa Kantarnäsissä. Asukkaiden mielipidettä ei ole huomioitu.

Jouko Viljakainen on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Västerkullan kolmio tulee säilyttää Vantaan ainoana maa-yhteytenä merelle. Heikas kantatilasta lohkottujen tilojen oikeudet ollaan perusteettomasti siirtämässä Helsingin kaupungin hallintaan. Päätöksen perusteeksi ei ole esitetty lain tarkoittamaa erityistä yleistä tarvetta eikä erityisen painavia syitä. Alueiden kehittäminen on tapahtumassa eriarvostamalla ihmisten oikeuksia asuinpaikan ja asukasmäärän mukaan siten, että Helsinki käyttää hyväkseen pääkaupunkiasemaansa. Vantaan kaupunki ei ole antanut kirjallista tietoa asian käsittelystä Heikas tilan järjestäytymättömälle maa- ja vesikylien yhteisalueiden osakaskunnan jäsenille.

Peter Stenvall on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Lisäksi Stenvall on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaativustensa tueksi muutoksenhakija on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemi on ollut esteellinen tekemään kuntajaon muutosta koskevan esityksen. Myllyniemi ei ole ollut objektiiv-

visesti puolueeton. Kuntajakoselvittäjä oli nimitetty aikaisemmin kuntajakolain uudistamista koskevan työryhmän puheenjohtajaksi. Työryhmä luovutti laatimansa mietinnön 30.5.1997. Työryhmän kuntajakoa koskeva lakiesitys oli miltei täydellisesti uuden kuntajakolain mukainen. Toisaalta hän on toiminut sisäasiainministeriön toimesta kuntajakolain nojalla tapahtuvien toimeksiantojen suorittajana. Toimeksiannot ovat etupäässä koskeneet kuntien kesken tapahtuneita kuntajakomuutoksia. Näissä, kuten Sipoonkin osalta, hän on soveltanut valmistelemansa kuntajakolakia. Myllyniemi on sosiaalidemokraattisen puolueen jäsenenä vahvasti edustanut puolueen myönteistä kantaa kuntaliitosasiassa.

Pääministeri Matti Vanhanen on omalla toiminnallaan tullut esteelliseksi päättämään kuntaliitoksesta. Hän on ennen päätöksentekoa useassa yhteydessä ilmaissut myönteisen mielipiteensä kuntajakomuutokseen.

Sipoon kunnalla on ollut aivan liian lyhyt aika antaa lausuntonsa kuntajakoselvittäjän asettamisesta.

Valtioneuvoston esittelymuistiossa ei ole lainkaan kerrottu Sipoon näkemyksiä eikä kunnan sinne toimittamia asiantuntijalausuntoja.

Muu lainvastaisuus

Valtioneuvoston päätös ei täytä kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjä yleisiä edellytyksiä eikä lain 5 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä. Stenvall on valituksessaan viitannut ministeri Mauri Pekkarisen valtioneuvoston päätökseen liittämään eriävään mielipiteeseen sekä Sipoon kunnanhallituksen valitukseen ja siihen liitettyihin asiantuntijalausuntoihin.

Sipoon kunnanhallitus on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi kunnanhallitus on viitannut kunnallisoikeuden dosentti Toivo Pihlajaniemen 25.1.2007 ja 4.7.2007, oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuorin 16.7.2007 sekä hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan 10.1.2007 ja 24.7.2007 päivätyihin asiantuntijalausuntoihin.

Lisäksi kunnanhallitus on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Kuntajakolain 6 §:n mukaan kuntajako voi perustua joko kunnan (tai kunnan jäsenen) esitykseen tai sisäasiainministeriön aloitteeseen. Mainittu säännöksen mukaan esityksessä tai aloitteessa on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Milloin esitys tai aloite tarkoittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet.

Kunnan tulee näin ollen perustella esityksensä ja siihen on liitettävä tarpeellinen selvitys. Mutta myös ministeriön tulee perustella aloitteensa vastaavalla tavalla ja myös ministeriön tulee liittää aloitteeseensa tarpeellinen selvitys. Tämä kuntajakolain edellyttämä selvittämisvelvollisuus on keskeisessä asemassa esityksen tai aloitteen valmistelussa ja luo pohjan prosessin kuulemisvaiheelle ja koko asian lainmukaisuuden arvioinnille.

Helsingin, Vantaan ja Sipoon kuntarajojen muutoksiin liittyen on ollut vireillä Helsingin kaupungin esitys, josta kaupunki teki päätöksen 21.6.2006. Tästä kunnan esityksestä asianosaisia kuultiin kuntajakolain 7 §:n edellyttämällä tavalla. Tämän esityksen käsittely päättyi sisäasiainministeriön päätökseen 28.6.2007, jolla ministeriö hylkäsi tämän kaupungin esityksen.

Valtioneuvoston valituksenalainen päätös ei perustu ministeriön aloitteeseen, sillä ministeriö ei koskaan ole tehnyt asiaa koskevaa aloitetta, jossa ministeriö kuntajakolain 6 §:n 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.

Koska asia tältä osin on yksiselitteisen selvä, ja koska edellä mainittu menettelyvirhe olennaisella tavalla on vaikuttanut koko prosessiin ja vaarantanut asianosaisten oikeusturvan, on valtioneuvoston päätös kumottava ja poistettava.

Sisäasiainministeriö asetti 26.9.2006 Pekka Myllyniemen kuntajakoselvittäjäksi tässä asiassa. Tätä päätöstä tehtäessä hallintolain 34 ja 36 §:n mukaista kuulemista ei kuitenkaan suoritettu eikä kuulemisesta ilmoi-

tettu sillä tavoin kuin hallintolain 58 §:ssä säädetään tiedoksiannosta viranomaiselle, vaan hallitusneuvos Arto Sulonen ilmoitti puhelimitse 21.9. klo 10 sisäasiainministeriössä pidettävästä kuulemistilaisuudesta, mihin hänen ilmoituksensa mukaan oli kutsuttu asianomaisten kuntien kuntajohtajat. Tämän puhelinkeskustelun perusteella Sipoon kunnasta kuulemistilaisuuteen osallistuivat kunnanjohtaja Markku Luoma, kunnanhallituksen I varapuheenjohtaja Susanna Taipale-Vuorinen sekä kunnanhallituksen jäsen Bengt Wiik.

Kun mainitussa kuulemistilaisuudessa tiedusteltiin kuulemisen tarkoituksesta, ilmoitettiin sisäasiainministeriön taholta, että se on kuntajakolain 8 §:n mukainen kuuleminen. Tällöin Sipoon edustajat ilmoittivat, ettei tilaisuus täytä kuulemiselle säädettyjä edellytyksiä. Hallitusneuvos Arto Sulonen sanoi, että tällainen kuuleminen on ollut tapa. Sipoon edustajat ilmoittivat siihen, että asia halutaan käsitellä kunnanhallituksessa. Ministeri Mannisen käsityksen mukaan paikalla olivat toimivaltaiset henkilöt päättämässä asioista. Mainitussa tilaisuudessa ministeri Manninen kuitenkin antoi kuulemiselle määräajan maanantaihin 25.9. saakka.

Sisäasiainministeriön suorittama edellä mainittu kuuleminen ei täytä hallintolain, kuntalain eikä kuntajakolain määräyksiä kuulemismenettelystä. Todettakoon, että kunnanhallitus sai kuulemiseen suullisesti neljän päivän määräajan, eli kuulemiselle varattu määräaika oli kohtuuttoman lyhyt ja näin ollen myös lainvastainen eikä kuulemisesta myöskään tiedotettu hallintolain edellyttämällä tavalla.

Koska kuntajakoselvittäjän asettamispäätöksellä voi olla huomattava vaikutus myös muiden kuin asianomaisten kuntien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, sisäasiainministeriön olisi hallintolain 41 §:n mukaisesti myös tullut varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Kun edellä mainittua vaikutusmahdollisuuksien varoamista koskevaa säännöstä ei sovellettu, ministeriö syyllistyi myös tältä osin asiassa menettelyvirheeseen. Kun valtioneuvoston päätöksen valmistelua rasittavat edellä mainitut menettelyvirheet, tulee valtioneuvoston päätös kumota ja poistaa.

Kuntajakoselvittäjä on Uudenmaan liiton hallituksen jäsen. Ottaen huomioon, että Uudenmaan liitto on aktiivisesti pyrkinyt sisällyttämään Sipoon kunnan Uudenmaan liittoon nykyisen Itä-Uudenmaan liiton sijaan ja että rajamuutos myös suoraan palvelisi Uudenmaan liittoa sekä liiton maantieteellisen alueen että veromaksupohjan kasvun myötä, on ilmeistä, ettei asetettua kuntajakoselvittäjää myöskään tällä perusteella voida pitää puolueettomana.

Kuntajakoselvittäjä on omassa poliittisessa toiminnassaan aktiivisesti Uudenmaan liiton valtuuston jäsenenä ottanut kantaa Helsingin laajentamiseen itään. Hän on toiminut aktiivisesti yhdessä Helsingin kaupungin keskeisten poliittisten edustajien kanssa Helsingin kaupungin intressien puolesta eikä häntä voida tämän johdosta pitää puolueettomana.

Kuntajakoselvittäjä on esteellinen (objektiivinen jääviys), koska hän on virkamiehenä ministeriön toimeksiannosta valmistellut esityksen kuntajakolaksi, ja toisaalta hän on toiminut sisäasiainministeriön toimesta kuntajakolain nojalla tapahtuvien toimeksiantojen suorittajana. Ottaen vielä huomioon, että kuntajakoselvittäjä on asetettu vastoin Sipoon kunnan kantaa, on katsottava, että sisäasiainministeriön edellä mainittu päätös syntyi kuntajakolain 8 §:n vastaisella tavalla ja että valtioneuvoston valituksenalaista päätöstä tämän johdosta rasittaa merkittävä menettelyvirhe, jonka perusteella valtioneuvosto päätös on kumottava ja poistettava.

Edellä mainituin perustein Sipoon kunta katsoo, että luottamus kuntajakoselvittäjän puolueettomuuteen on vaarantunut myös hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin 14.6.2007 antamaan päätökseen ja pääministeri Vanhasen toimintaan viitaten kunnanhallitus pitää täysin ilmeisenä sitä, että pääministeri Vanhasta on pidettävä asiassa esteellisenä. Pääministeriä on informoitu asiasta etukäteen ennen Helsingin kaupungin päätöstä asiasta, ja hän on antanut päätökselle tukensa etukäteen. Hän on itse ja oma-aloitteisesti useilla eri foorumeilla ilmaissut julkisen ja jopa erittäin voimakkaan tukensa sille, miten vireillä oleva yksittäinen hallintoasia tulee ratkaista valtioneuvostossa, ja hän on jopa itse ja oma-aloitteisesti ottanut kantaa siihen, miten Helsingin kaupungille siirrettäviä alueita tulevaisuudessa tulee kehittää ja asettanut Helsingin kaupungin tukemiselle ennakkoehtoja. Asiassa ei voida päätyä muuhun kuin siihen, että pääministeri Vanhanen on ollut esteellinen, kun asiasta päätettiin valtioneuvostossa. Kysymys on tältä osin laillisuusharkinnasta eikä poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kun pääministeri Vanhanen edellä kuvatulla tavalla on ollut esteellinen osallistuessaan asian käsittelyyn valtioneuvostossa, on valtioneuvoston päätös kumottava ja poistettava.

Kuntajakoselvittäjä Myllyniemen esityksestä kuultiin asianosaisia siten, että esitys sekä liitekartta pidettiin nähtävillä 4.1. - 15.2.2007 välisenä aikana. Tuolloin nähtävillä pidettiin maanmittauslaitoksen 12.12.2006 päivätyn lausunnon mukainen kartta.

Valtioneuvoston päätöksen perustelumuistion liitteenä oli kuitenkin ai-
van toinen kartta, eli kuntajakoselvittäjän selvitykseen liitetty kartta.
Edellä mainitun maanmittauslaitoksen laatiman ja valtioneuvoston pää-
töksen liitekartan väliset erot ovat merkittävät.

Edelleen on syytä todeta, ettei valtioneuvoston julkaistussa päätöksessä
lainkaan mainita liitekarttaa. Sen sijaan valtioneuvoston perustelumuis-
tion liitekarttaan rajattuun alueeseen kuuluu peräti 25 kiinteistöä (osittain
tai kokonaan) joita ei lainkaan ole mainittu valtioneuvoston päätöksessä.
Päätös on tältä osin niin epäselvä ja puutteellinen, ettei siitä käy selville,
miten asia on ratkaistu, ja päätös olisi tällä perusteella jopa poistettavissa
kantelun perusteella hallintolainkäyttölain 59 §:n nojalla.

Edellä olevan perusteella, ja mikäli valtioneuvoston päätöstä tulkitaan
niin, että siihen sisältyy päätöksen perustelumuistion liitekartta, voidaan
todeta, ettei asianosaisia kuultu valtioneuvoston päätöksen perustana ole-
vasta tärkeimmästä asiakirjasta ja esityksestä, eli aluerajauksesta. Asias-
sa on siis tältä osin syyllistytty merkittävään menettelyvirheeseen, jonka
johdosta valtioneuvoston päätös on kumottava ja poistettava.

Kun päätös olisi poistettavissa kantelun johdosta, on ilmeistä, että päätös
myös Sipoon kunnan valituksen perusteella tulee kumota ja poistaa, ot-
taen huomioon, että perustevalitus hallintolainkäyttölain 59 §:n 2 mo-
mentin perusteella on ensisijainen oikeussuojakeino.

Mikäli valtioneuvoston päätöstä on tulkittava siten, ettei päätökseen lain-
kaan kuulu liitekarttaa, vaan ainoastaan säädöskokoelmassa julkaistu
tekstiosuus, on valtioneuvoston päätös myös tässä tilanteessa niin epäsel-
vä ja puutteellinen, että päätös kantelun perusteella olisi poistettava. Pel-
kästään päätöksen tekstiosuuden perusteella on mahdoton arvioida, mi-
ten asiassa on päätetty ja missä kulkee kuntaraja niiden kiinteistöjen
osalta, joista valtioneuvoston päätöksessä käytetään ilmaisua "osa tilasta
x" tai "osa tiloista x". Kun päätöksestä ei käy selville, miten asia on rat-
kaistu, on päätös tällä perusteella hallintolainkäyttölain 59 § huomioon
ottaen kumottava ja poistettava.

Valtioneuvoston päätös perustuu tosiasiallisesti hyvin pitkälle kuntajako-
selvittäjän selvitykseen. Tämä selvitys on monelta osin hyvin vajavainen
ja puutteellinen. Tältä osin kunnanhallitus viittaa Sipoon kunnan Etelä-
Suomen lääninhallitukselle 17.4.2007 päivätyssä lausunnossa esitettyyn.

Muu lainvastaisuus

Suomen perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Säännöksiä sovellettaessa tulee pyrkiä lopputulokseen, joka on sopusoinnussa perustuslain säännösten ja tavoitteiden kanssa, ja kunnalliselle itsehallinnolle ja sen pysyttämislle tulee antaa merkitystä etenkin tilanteessa, jossa kunta vastustaa esitettyä muutosta kuntajakoon.

Kuntajakolain 1 §:n säännökset ovat tavoitenormeja, joilla ei ole välitöntä merkitystä kuntajaon muutospäätösten laillisuusarvioinnissa. Lainkohda osoittaa kuitenkin lain yleisen tavoitteen, joten myös sillä on huomattavaakin tulkinnallista merkitystä kuntajakomuutospäätösten laillisuusarvioinnissa.

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 kymmenellä prosentilla tai asukaskaslukuun yli viidellä prosentilla ja jos joku asianomaisista kunnista vastustaa päätöstä, voidaan kuntajaon muutos tehdä vain erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla perusteilla.

Toteutuessaan valtioneuvoston päätöksellä olisi syvämmät vaikutukset Sipoon kunnan talouteen. Alustavien varovaistenkin arvioiden mukaan kunnalle aiheutuisi välittömiä taloudellisia menetyksiä. Erittäin merkittävää Sipoon tulevaisuuden kannalta on myös se, että siirrettäväksi esitetyillä alueilla asuu noin 2 020 asukasta eli 10,5 prosenttia Sipoon kunnan väestöstä, mutta Sipoon kunnan verotulojen menetys olisi peräti 13,5 prosenttia.

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

Sipoon kunta on kehittänyt maankäytön suunnittelua järjestelmällisesti koko 2000-luvun ajan. Tästä konkreettisimpana esimerkkinä on kaavoitusohjelmaan 2002-2007 otettu kunnan yleiskaava.

"Sipoo 2020" tavoitesuunnitelmassa 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.

Yleiskaavaluonnos suunniteltiin valtuuston päättämän rakennemallin pohjalta strategisena yleiskaavana. Kunnanhallituksen 13.2.2007 hyväksymä yleiskaavaluonnos asetettiin keväällä 2007 nähtäville ja siitä pyydettiin lausunnot. Yleiskaavan toteuttamista varten laaditaan projekti-suunnitelma. Kunnan kehittämisen suuntaviivat kartoittava Sipoo 2025-strategia hyväksyttiin valtuustossa 28.5.2007.

Edellä esitetyistä ilmenee, että Sipoo on toteuttamassa kunnanhallituksen 13.2.2007 hyväksymän yleiskaavaluonnoksen ja kunnanvaltuuston 28.5.2007 hyväksymän kuntastrategian mukaisen maankäyttöpolitiikan, jolla Sipooseen saadaan 40 000 uutta asukasta ja 13 000 uutta työpaikkaa. Näistä 20 000 asukasta ja 7 000 työpaikkaa sijoittuu valtioneuvoston päätöksen mukaan Sipoolta Helsingille siirtyvälle alueelle vuoteen 2025 mennessä. Valtuuston päätöksissä on ollut lähtökohtana, että alueen kasvu jatkuu vuoden 2025 jälkeen. Alueen tulee valtuuston päätöksen mukaan tukeutua tehokkaaseen joukko-/raideliikennratkaisuun. Yleiskaavan toteuttaminen vaikuttaa merkittävästi Sipoon ja koko seudun yhdyskuntarakenteeseen. Yleiskaava luo myös edellytykset Helsingin seudun kasvupaineen purkamiseen itään ja tasapainottaa seudullista alue- ja yhdyskuntarakennetta. Lounais-Sipoota voidaan pitää yhdyskuntarakenteen kannalta erittäin edullisena alueena. Sipoon kunnan hyväksymä yleiskaava edistää tämän alueen ja koko seudun yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja seudullista kehitystä.

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että Sipoon kunta on tehnyt kaikki tarvittavat kunnalliset maankäyttöpoliittiset päätökset yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi, että Sipoon kunta on näin ollen alueen suunnitteluprosessissa vuosia Helsinkiä edellä ja että Sipoon kunnalla myös ovat kaikki tarvittavat välineet tämän maankäyttöpolitiikkansa toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei ole otettu huomioon, että Sipoon kunnanvaltuusto on tehnyt 28.8.2006 päätöksen lunastaa yhdyskuntarakentamiseen Helsingin kaupungin omistamia kiinteistöjä noin 410 hehtaaria maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n perusteella. Lunastettavat alueet sijaitsevat valtioneuvoston päätöksen mukaisella Sipoolta Helsingille siirtyvällä alueella. Hakemus on jätetty ympäristöministeriölle 31.8.2006, mutta ministeriö ei ole tehnyt asiassa ratkaisua. Sipoon kunnanvaltuuston lunastuspäätös liittyy edellä selostettuun kokonaisyleiskaavaprosessiin. Sipoon kunta katsoo, että lunastushakemuksen

lailliset edellytykset olisi tullut selvittää ennen valtioneuvoston tekemää kuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei myöskään ole otettu huomioon niitä erittäin suuria taloudellisia hyötyjä, joita Helsingin kaupunki saisi siirrettäväksi päätetyn alueen maanomistajana. On selvää, että Lounais-Sipoon yhdyskuntarakenteen kehitys, sen tarvitsema infrastruktuuri ja tulevien asukkaiden palvelut rahoitetaan ja tuotetaan asemakaavoituksen tuomalla erittäin suurella kiinteistöjen arvonnousulla. Helsingin kaupungin tekemän rajansiirtoesityksen todellisena syynä on Sipoon kuntaa Helsingin kaupungille siirtyvät erittäin huomattavat taloudelliset tuotot, jotka syntyvät alueen asemakaavoituksen tuomasta maan arvonnoususta.

Jotta kuntajaon muutoksen voitaisiin väittää kuntajakolain 3 §:ssä edellytetyllä tavalla edistävän asukkaiden, elinkeinojen tai kunnallisolojen kehitystä ja vaikutuksia, tarvitaan myös objektiivisesti hyväksytyjä mittareita ja argumentteja siitä, mikä todella on edistystä ja parannusta. Koska kuntajaon muutoksessa on kyse tarkoin määritellystä aluekokonaisuudesta, tietyistä ihmisistä, todellisesta elinkeinoelämästä ja toimivista kunnista, myöskään mittarit ja vertailut eivät voi jäädä yleiselle tasolle kuten valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiossa on käynyt. Vaikutusten vertailussa on pystyttävä käyttämään kvantitatiivisia tai muuten riittävän täsmällisesti yksilöityjä perusteluita kuten muun muassa kustannusarvioita, kaavaluonnoksia, rakennussuunnitelmia, tilastoja ja vuosilukuja. Valtioneuvoston päätös perustuu väitteisiin, jotka esitetään ikään kuin notorisina tosiasioina, vaikka niiden sisältö on asian aikaisemmissa vaiheissa vastineissa ja asiantuntijalausunnoissa kaikilta osin kiistetty. Kausaaliyhteys kuntajakoasiaan jää kokonaan ilmaan.

Valtioneuvoston päätöksen perustelumuistiossa on myös esitetty väite siitä, että edellytysten täyttymistä on tarkasteltu "yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta". Alue-käsite edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua lähtien lain yleisistä tavoitteista, eikä tällöin ole mahdollista sivuuttaa muutoksen vaikutuksia Sipoon kuntaan. Nämä vaikutukset olisivat kiistatta negatiiviset.

Edellä olevan perusteella voidaan näin ellen todeta, ettei valtioneuvoston päätökselle ole osoitettu olevan kuntajakolain 3 §:n mukaisia perusteita. Nyt vireillä olevassa asiassa tämäkään ei kuitenkaan riittäisi, vaan lisäksi päätökselle tulisi osoittaa, että 3 §:n mukaiset edellytykset ovat erityisen painavat.

Tältä osin on ensinnäkin syytä todeta, ettei kuntajakolaki tunne käsitettä "yleinen etu" eikä yleisellä edulla ole merkitystä päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa. Kuntajakolain 5 §:n mukaiset erityisen painavat edellytykset voivat olla vain ja ainoastaan ne, jotka ilmenevät lain 3 §:stä. Valtioneuvoston päätöksen perustelut eivät siis tältä osin perustu lakiin. Päätöksen vaikutuksia tulee arvioida "kuntien", eli myös Sipoon osalta, ja kun vaikutukset tältä osin ovat huomattavan kielteiset, on mahdotonta päätyä arvioon, jonka mukaan kuntien toimintakyvyn ja taloudellisuuden turvaaminen edellyttäisi rajamuutosta ja vieläpä erityisen painavalla tavalla.

Ainoa kuntajakolain mukainen peruste, jolle valtioneuvoston päätöksessä on esitetty jonkinlaisia perusteluja, on kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen peruste "parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia". Tältä osin on kuitenkin syytä korostaa, että vaikka hyväksyttäisiinkin päätöksen poliittinen lähtökohta, jonka mukaan tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää siirrettäväksi esitetyn alueen kaavoittamista ja rakentamista, tulee vielä osoittaa, ettei tätä tavoitetta voida saavuttaa muutoin kuin rajamuutoksella.

Valtioneuvoston päätöksen perustelumuistion väite, jonka mukaan "Näin suuren ja merkittävän alueellisen kokonaisuuden kehittäminen ja hallinnointi osana Helsinkiä on perusteltua" on merkityksetön päätöksen laillisuusarvioinnin kannalta. Kiistaton tosiasia on, että Sipoon kunta on tehnyt asiaan liittyvät tarvittavat päätökset ja Sipoon kunnalla on myös kaikki tarvittavat välineet päätösten täytäntöön panemiseksi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseksi.

Kuntajakolakiin perustuvan oikeudellisen harkinnan tulee myös olla kokonaisvaltaista, kuten edellä on todettu. Vaikka rajamuutos vaikuttaisikin yhteen 3 §:n 1 momentissa mainituista edellytyksistä, tämä ei kuitenkaan osoita, että muutokselle olisi erityisen painavat edellytykset, mikäli kaikki edellytykset ja kaikki merkitykselliset aluetasot sekä myös kielteiset vaikutukset huomioon ottava kokonaisarvio ei täytä erityisen painavuuden vaatimusta. Tässä kokonaisarvioissa ei voida sivuuttaa sitä, että vaikutukset Sipoon kunnan kannalta olisivat merkittävät ja kielteiset.

Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Lisäksi yhdistys on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaatimustensa tueksi yhdistys on viitannut kunnallisoikeuden dosentti Toivo Pihlajaniemen 25.1.2007 ja 4.7.2007, oikeustieteen tohtori profes-

sori Kaarlo Tuorin 16.7.2007 sekä hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan 18.1.2007 ja 24.7.2007 päivättyihin asiantuntijalausuntoihin.

Lisäksi yhdistys on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Kuntajakoselvittäjän asettamismenettelyssä on asiattomasti kiirehditty, lausuntoajat Sipoon kunnalle asian kaikissa vaiheissa ovat olleet riittämättömät ja lopullinen päätös valtioneuvostossa on syntynyt kiireellä. Kuntajakoselvittäjän tehtävän määrittely on ollut epäselvä ja kuntajakoselvittäjän pätevyysvaatimukset ovat jääneet selvittämättä.

Asian lainvastaisuudesta on esitetty sekä sisäasiainministeriölle että muille osapuolille vakavia huomautuksia, muun muassa asiantuntijalausuntojen muodossa, mutta ne on jätetty käsittelyssä kokonaan huomiotta ja kommentoimatta.

Päätöksen perusteluina on lähinnä vain toisteltu kuntajakoselvittäjän esityksestä poimittuja lauseita, vaikka esitys oli osapuolten ja asiantuntijoiden lausunnoissa perustellusti ositettu kelvottomaksi päätöksenteon pohjaksi.

Pääministeri Matti Vanhanen on ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon, koska hän on etukäteen useaan otteeseen ilmaissut tukevansa osaliitosta.

Muu lainvastaisuus

Päätös loukkaa, paitsi perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa turvaavia tavoitteita, myös kuntajakolain lakisidonnaisuutta korostavaa luonnetta.

Voimassa oleva kuntajakolaki kattaa kuntajaotuksen muutosprosessiin liittyvät asiasisällölliset seikat, toiminnot ja tilanteet tyhjentävästi. Kuntajaotuksen muutoksilla on siis pyrittävä edistämään kuntajaon tarkoitusten ja kehittämistavoitteiden toteutumista, ja niiden on täytettävä kuntajaon muuttamiselle asetetut yleiset ja erityiset ehdot. Kuntajaotuksen muutosta ei siis voida tehdä, vaikka se edistäisi 1 §:ssä säädettyjä tarkoituksia ja tavoitteita, jos se ei täytä 3 §:n yleisiä ja 4 ja 5 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä.

Arvioitaessa kuntajakolain 3 §:n 1 momentin mukaisia yleisiä edellytyksiä kuntajaon muutokselle on otettava huomioon myös muutoksen kielteiset vaikutukset säännöksessä tarkoitettuihin seikkoihin ja niiden välityksellä mahdollisesti myös 1 §:ssä säädettyihin tavoitteisiin, mukaan lukien itsehallinto. Mikäli esitetyn muutoksen vaikutuksen voidaan arvioida olevan jossain määrin myönteinen jonkin 3 §:ssä mainitun edellytyksen kannalta, mutta muiden edellytysten näkökulmasta kielteinen, kuntajaon muutoksen oikeudellisten edellytysten ei voida katsoa täyttyvän huolimatta siitä, että 3 §:n luettelo edellytyksistä on kirjoitettu vaihtoehtojen muotoon. Muutoksen vaikutuksia on tarkasteltava, paitsi aluetta saavan, myös aluetta menettävän kunnan kannalta, mikä ilmenee myös kuntajakolain esitöistä.

Kuntajakolain 5 §:n 2 momentin alaan kuuluvissa pakkoliitoksissa vaadittavat erityisen painavat edellytykset tarkoittavat nimenomaan yleisistä edellytyksiä koskevassa 3 §:ssä lueteltuja seikkoja, mikä ilmenee myös 5 §:n 2 momentin sanamuodosta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan alue-liitos voidaan toteuttaa kunnan vastustuksesta huolimatta vain, mikäli liitoksen ennakoitavissa olevia, lain 3 §:ssä tarkoitettujen seikkojen kannalta myönteisiä vaikutuksia ei voida saavuttaa muilla keinoin.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan valmisteluasiakirjassa todetaan kuntajaon suoja koskevan artiklan perusteluissa, ettei kunnallisen itsehallinnon kannalta ole toista niin perustavan merkityksellistä asiaa kuin on kunnan alueellisen koskemattomuuden ja olemassaolon suoja.

Valtioneuvoston päätös on lain ja hyvän hallintotavan vastainen. Ratkaisun perusteluissa ei ole osoitettu kuntajaon muutokselle kuntajakolain 3 ja 5 §:ssä asetettuja edellytyksiä. Ratkaisu loukkaa ennakkotapauksena kunnallisen itsehallinnon periaatetta vakavasti ja räikeällä tavalla sivuuttaa Sipoon kunnan omat konkreettiset pyrkimykset alueensa kehittämiseksi.

Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat rf on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi yhdistys on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Päätös ei täytä kuntajakolain 3 §:n yleisiä eikä 5 §:n erityisiä edellytyksiä. Sekä kuntajakoselvittäjä että ministeriön esittelijä ovat tarkastelleet kuntajaon muutoksen edellytyksiä vain Helsingin kaupungin kannalta. Sipoonkorpi ja siihen rajoittuvat alueet ovat suurelta osin virkistys- ja

luonnonsuojelualueita, eikä näillä alueilla ole mahdollista toteuttaa tiheää kaupunkirakennetta ottaen huomioon alueen luontoarvot. Sipoo kuuluu jo metropolialueeseen ja on vireillä olevassa yleiskaavassa ottanut huomioon alueen ja koko seudun yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja seudullisen kehityksen.

Kati Tyystjärvi, Jaakko Laakso, Pertti Oksman ja Tuula Saastamoinen ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaativuksensa tueksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella, että Västerkullan alueen liittäminen Helsinkiin ei millään tavalla paranna Vantaan kaupungin toimintaedellytyksiä. Koska myös alueen asukkaiden pääosa vastustaa liitosta, on alueen liittäminen Helsinkiin kumottava. Osa valtioneuvoston päätöksen mukaisesti Helsinkiin liitettävistä alueista kuuluu Sipoonkorpeen. Koska kuntajaon muutosehdotus tähtää arvioiden mukaan jopa 20 000 - 40 000 asukkaan suuruiseen asuntotuotantoon, kuntajaon muutos tuo alueella mittavat rakentamispaineet ja vaarantaa siten Sipoonkorven luonnonsuojelun kehittäminen kansallispuistoksi. Valtioneuvoston päätös on vastoin itsemääräämisoikeutta.

Ulf William Thuringin oikeudenomistajat Ulf Fredrik Thuring, Jöran Thuring, Christina Thuring, Bettina von der Pahlen ja Susann Thuring ovat valittaneet Vantaan kaupungissa sijaitsevan Westerkullan tilan RN:o 18:0 osaomistajina. Valituksessaan he ovat vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Lisäksi he ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaativustensa tueksi muutoksenhakijat ovat Sipoon alueen osalta viittaneet asiantuntijalausuntoihin sekä asian esitelleen ministeri Mauri Pekkarisen perusteluihin ja Västerkullan kiilan osalta esittäneet muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Valtioneuvoston esittelymuistiossa ei millään tavalla perustella Vantaan alueiden liittämistä Helsinkiin puhumattakaan siitä, että tämän alueen osalta olisi arvioitu itsenäisesti kuntajakolain 3 §:n mukaisten liitoksen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Esittelymuistiossa vain todetaan jotain Vantaan alueen osalta, muistion siinä osuudessa, jossa referoidaan kuntajakoselvittäjän esitystä ja viitataan myös Västerkullan alueelle suunniteltuihin työpaikka- ja asuntoalueisiin.

Asiaa on käsitelty suurella kiireellä ilman kiireellisen asian edellyttämiä perusteluja. Kuntajakolaissa edellytetyt asianmukaisen valmistelun vaatimuksia ei noudatettu muun muassa kuntajakoselvittäjän asettamisessa, tehtävän määrittelyssä eikä pätevyysvaatimuksissa. Kuntajakoselvittäjän on osoitettu kopioineen selvityksensä sisällön valtaosin muiden tuottamista asiakirjoista siitä kertomatta ja lähteitä ilmoittamatta. Yhteydenpito Sipoon kunnan kanssa on ollut lähinnä pelkkää jutustelua, kirjallisia lausuntoja osapuolilta ei ole pyydetty lainkaan. Kuntajakoselvittäjä antoi geodeettisesti yksilöidyn esityksensä ”Vaihtoehto 2”, vaikka hänellä käytävissään olleen aineiston pohjalta ei ilmeisestikään ole voinut olla edes teoreettisia edellytyksiä alueen määrittelyyn. Valtioneuvoston jäsenille ei ole lainkaan kerrottu, että useat ulkopuoliset juridiset asiantuntijat olivat katsoneet liitosesityksen lainvastaiseksi.

Pääministeri Vanhanen on ollut esteellinen osallistumaan päätöksen tekoon. Pääministeri Vanhanen on itse haastatteluissa myöntänyt sopineensa jo ennen Helsingin kaupungin esitystä, keväällä 2006, puoluejohtajana silloisen valtiovarainministeri Eero Heinäluoman ja nykyisen valtiovarainministeri Jyrki Kataisen kanssa liitosasiasta. Pääministeri Vanhasen toimet ja kannanotot ovat vaikuttaneet hallituksen jäsenten mielipiteisiin ja äänestyskäyttäytymiseen.

Muu lainvastaisuus

Kuntajakoselvittäjän raportissa esitetään vain yksi perustelu Västerkullan alueen liittämiseksi Helsinkiin. Raportissa esitetään, että ”Alueellisella eheydellä ymmärretään sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä mahdollisimman eheystä alueesta (HE 135/1997 vp). Alueellisen eheyden vaatimus edellyttää kaikissa tapauksissa sitä, että Vantaan kaupungin alueesta liitetään niin sanottu Västerkullan kiila Helsingin kaupunkiin, kuten edellä on esitetty,...” Myöhemmin Västerkullan liitosta perustellaan kuntajakolain 1 §:llä eikä 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Perusteluissa todetaan myös Västerkullan alueella suunnitellut asunto- ja työpaikka-alueet. Tälle alueelle ei kuitenkaan tosiasiallisesti voida luonnon-suojelun alueen ja liikennealueiden suojavyöhykkeiden vuoksi rakentaa ollenkaan asuntoja ja työpaikkoja, minkä kuntajakoselvittäjä näyttää myös myöntäneen todetessaan alueen olevan ”haasteellisen”. Kuntajakolain 3 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä on arvioitava jokaisen muutosesityksen kohteena olevan kunnan osalta erikseen. Myöskään Vantaan kaupunginvaltuuston suostumuksella Helsingin vaatimukseen ei ole ratkaisevaa merkitystä, vaan tästä huolimatta liitosesityksen on itsenäisesti Vantaan osalta täytettävä kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset. Västerkullan kii-

lan osalta kuntaliitoksen oikeudelliset edellytykset eivät täyty. Todellinen perustelu on tarve saada maaraja Sipoon lounaisosien ja Helsingin kaupungin välille, mutta kuntajakolaki ei tunne tällaista perustetta. On myös huomattava, että Sipoon kunnan puolella on Kantarnäsin niemi, jonka eteläkärjen länsireunalla Helsingin ja Sipoon maarajat kohtaavat joidenkin kymmenien metrien matkalla.

Catharina Lindroos, Janne Järvinen, Thomas Lindroos, Inger Bergman, Charles Lindroos ja Birgit Lindroos ja Magnus Lindroos ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi muutoksenhakijat ovat esittäneet muun ohella, että päätös on vastoin perustuslain 14 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Asiaa on valmisteltu kiireellä ja valmistelu on ollut puutteellista. Päätöksen perusteluista ei ilmene, miksi juuri Sipoon lounaisosa on tärkeä liittää Helsinkiin. Pääkaupunkialueen tonttivaranto on viisi kertaa suurempi kuin suunniteltu asuntorakentaminen liitosalueelle.

Pia Hjelt on valittanut Sipoon kunnassa olevan kiinteistön omistajana. Hän on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi Hjelt on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kuntajakolain 1 §:n 1 momentissa määritetty kuntajaon ensisijainen tarkoitus samoin kuin 2 momentin ensimmäinen ja toinen peruste on ministeriön esittelymuistiossa jäänyt kokonaan huomioon ottamatta. Sen sijaan perusteluiksi on otettu yhdyskuntarakenteen toimivuus, jolloin huomioon on otettu toisen kunnan näkemykset sekä niihin nojaava selvitysmiehen lausunto. Lain soveltamisessa on tarkasteltava sitä aluetta, joka valtioneuvoston päätöksellä on siirretty Sipoon kunnasta Helsingin kaupungille. Samaten alueen asukkaita ovat nimenomaan liitosalueen nykyiset asukkaat. Päätöksen pohjana olevassa muistiossa ei ole esitetty mitään perusteita, joiden mukaan liitosalueiden kuntalaisten etu edellyttäisi alueen liittämistä Helsinkiin. Hjelt on liittänyt valituksensa oheen havainnepiirroksen, josta ilmenee kolme keskittymää, joiden liittäminen Helsinkiin on loogisesti perusteltavissa lähinnä verotulojen havitteluna. Tällainen ei ole kuntajakolain mukainen erityisen painava peruste. Selvityksessä tai muistiossa ei ole esitetty muitakaan kuntajakolain 3 §:n mukaisia perusteita.

Alueliitosta onkin perusteltu erityisesti viittaamalla yleisluonteisesti toisaalta määrittelemättömään “yleiseen etuun” ja toisaalta Helsingin kaupunkistruktuurin kehittämiseen. Kuntajakolaki sinänsä ei tunne yksittäisen kunnan saamaa mahdollista hyötyä sellaisena erityisenä perusteena, joka mahdollistaisi toisen kunnan alueen valtaamista vastoin luovuttajakunnan tahtoa. Västerkullan kiilan liittäminen ainoana perusteena on muodollisen yhteisen maarajan muodostaminen. Helsingin kaupungin alueellinen eheys ei rakennetun yhteiskunnan tai kaupunkistruktuurin osalta kyseisestä liitoksesta mitenkään edisty esitetyn alueliitoksen myötä. Vetoaminen Vuosaaren sataman tarpeisiin ei voi miltään osin olla nyt esillä olevan alueliitoksen perusteluna, koska satama valtakunnallisena hankkeena on suunniteltu olemassa olevien struktuurien puitteissa. Asiassa ei ole tuotu miltään osin esiin kuntajakolain 5 §:n edellyttämiä erityisen painavia syitä. Päätös alueiden siirtämisestä Sipoon kunnasta Helsingin kaupungille on lainvastainen. Tätä näkemystä tukee myös ministeri Mauri Pekkarisen esittely, jossa esitetyn kuntajaon muutoksen laillinen pohja todetaan riittämättömäksi, ja johon myös valituksen lisäperusteluna viitataan.

Micaela Johansson, Kaj Erik Lönnblad ja Roger Wickholm ovat valituksessaan vaatineet, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Lisäksi he ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaatimustensa tueksi muutoksenhakijat ovat viitanneet Sipoon kunnanhallituksen valitukseen sekä siinä mainittuihin asiaintuntijalausuntoihin ja esittäneet muun ohella, että pääministeri Vanhanen on ollut esteellinen osallistumaan päätöksen tekoon, koska hän on useaan kertaan ennen päätöstä ilmaissut tukensa osaliitokselle. Muutoin valituksessa viitataan professori Kaarlo Tuorin lausuntoon ja todetaan, että valtioneuvoston päätös on kuntajakolain vastainen.

Leena Liipola on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi Liipola on valituksessaan viitannut Uudenmaan ympäristösuojelupiiri ry:n ja Helsingin luonnonsuojeluyhdistys ry:n lääninhallitukselle jättämään lausuntoon kuntajakoselvittäjän esityksestä sekä dosentti Toivo Pihlajaniemen 25.1.2007 ja 4.7.2007, oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuorin 28.7.2006 sekä hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan 10.1.2007 ja 24.7.2007 päivättyihin asiantuntijalausuntoihin ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Valtioneuvosto on tehnyt päätöksen äänestyksen perusteella. Valtioneuvoston esittelijän esitys perustuu täysin kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen tekemään ehdotukseen. Kuntajakoselvittäjän sisäasiainministeriön toimeksiannosta tekemä selvitystyö on siis ollut keskeinen osa valtioneuvoston hyväksymän päätösesityksen valmistelua.

Kuntajakoselvittäjän asettamisesta annettiin Sipoon kunnalle vain neljä päivää aikaa antaa lausuntonsa. Kuuleminen on ollut hallintolain 33 §:n vastaista. Lisäksi kuulemisesta on vastoin hallintolain 36 §:ää ilmoitettu vain puhelimitse.

Kuntajakoselvittäjä Myllyniemi on toiminut selvitystä tehdessään virkamiehenä, jonka toimiin sovelletaan hallintolain säädöksiä. Myllyniemi on kuntajakoselvitystä laatiessaan ollut Uudenmaan liiton maakuntahallituksen jäsen. Uudenmaan liiton poliittiset toimielimet ovat ottaneet voimakkaasti kantaa Uudenmaan liiton ja Itä-Uudenmaan liiton yhdistämiseksi, ja Sipoon siirtämiseksi osaksi Helsingin seutukuntaa. Myllyniemi on sekä aktiivisesti esittänyt näihin tavoitteisiin pyrkimistä että äänestänyt niiden puolesta. Myllyniemi on toimiessaan selvitysmiehenä ollut sellaisen yhteisön (Uudenmaan liitto) hallituksen jäsen, jolle koituisi sen tavoitteiden toteutumisen muodossa hyötyä. Hän on myös ollut aiemman toimintansa sekä nykyisten luottamustoimiensa ja sitoumuksiensa valossa sellaisessa asemassa, että luottamus hänen puolueettomuuteensa kuntajakoselvitysasiassa on vakavasti vaarantunut.

Kuntajakoselvittäjän raportti on puutteellinen ja siinä esitetään väittämiä, joita ei perustella millään. Osa tekstistä on kopioitu suoraan Helsingin kaupungin hallintokeskuksen johtajan Eila Ratasvuoren 18.10.2006 päiväystä muistiosta. Kuntajaon muutosesityksen vaikutukset Sipoon verotuloihin on jätetty tutkimatta. Selityksessä ei lainkaan käsitelty muutoksen vaikutuksia Porvooseen, saati sitten sellaisiin Itä-Uudenmaan kuntiin, jotka sijaitsevat aivan samalla etäisyydellä siirrettävistä alueista kuin monet Helsingin seudut kunnista. Kuntajakoselvittäjän esitys lähtee vaihtoehtoja tutkimatta siitä oletuksesta, että pääkaupunkiseudun kasvupaineita pitää purkaa juuri Lounais-Sipoon alueelle, ja että alue rakennetaan raskaasti. Selvitykseen oli varattu riittämättömästi aikaa.

Valtioneuvoston päätös on perustunut virheelliseen ja puutteelliseen selvitykseen.

Alue- ja kuntaministeri Manninen oli Myllyniemen toimeksiannon toinen allekirjoittaja. Hän antoi myös lausuntoja, joista voidaan päätellä ennalta sovitusta lopputuloksesta. Tämän vuoksi Mannisen puolueettomuus on vaarantunut.

Pääministeri Vanhanen on useita kertoja kommentoinut julkisesti osallistosta. Hän on selvästi puoltanut rajansiirtoa jo ennen päätöksentekoa. Hän on tämän vuoksi ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn.

Muu lainvastaisuus

Kuntajakolaki 1 § määrittelee tavoitteet, joiden mukaan kuntajakoa kehitetään. Se, millä ehdoilla 1 §:ssä esitettyihin tavoitteisiin saa kuntajakolain puitteissa tapahtuvien kuntajaon muutosten avulla pyrkiä määrittämään kuntajakolain 3, 4 ja 5 §:ssä. Kuntajakoselvittäjän esityksen perusteluissa kuntajakolain 1 §:n merkitystä on korostettu tämän alisteisuuden vastaisesti.

Väitettyä kaupunkirakenteen epätasapainoa ei ole olemassa. Laajoja rakentamattomia alueita löytyy paljon lähempää kaupunkiseudun sydäntä kuin Lounais-Sipoosta. Pääkaupunkiseudun kaavoitettu, mutta käyttöön ottamaton kaavavaranto on mittava. Kuntajaon muutosesityksen tueksi olisi pitänyt tutkia, onko alueella lainsäädännön ja maaperäteknisten seikkojen asettamien reunaehtojen puitteissa lainkaan kyseiseen yhdyskuntarakentamiseen soveltuvaa maata. Kuntajaon muutos ei edistäisi kuntajakolain 3 §:ssä tarkoitettua kuntien toimintakykyä tai sen taloudellisuutta, koska tämä ei toteudu ainakaan kuntajaon muutoksen kohteena olevan Sipoon kohdalla. Kuntajaon muutokset tulee ratkaista ensisijaisesti niiden kuntien ja alueiden näkökulmasta, joita muutos välittömästi koskee. Lounais-Sipoon rakentamista ei pidetä mitenkään oleellisena hankkeena sen paremmin pääkaupunkiseudun, Uudenmaan kuin varsinkin koko maan menestyksen kannalta, ja siten päätöksen perusteluissa esitetty argumentti kuntajakolain 5 §:n tarkoittaman kuntajakolain 3 §:n mukaisten perusteiden toteutumisesta erityisen painavana on vailla pohjaa.

Liipola on liittänyt valituksensa oheen 53 liitettä.

Catharina Westermarck on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi Westermark on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirheet

Valtioneuvoston päätös perustui pitkälti Myllyniemen raporttiin, joka ei täytä kuntajakoselvitykselle asetettuja ehtoja. Selvitys on puutteellinen. Aikaa selvityksen tekemiselle on ollut liian vähän. Selvitysmies on ollut puolueellinen. Selvityksen teksti on pitkälti Helsingin kaupungin esityksestä suoraan kopioitu. Selvitysmies ei Sipoon pyynnöstä huolimatta järjestänyt kansanäänestystä, vaikka se kuuluu selvitysmiehen tehtäviin.

Muu lainvastaisuus

Kuten esittelevä ministeri Mauri Pekkarinen esityksessään valtioneuvostolle esitti, kuntajaon muuttamiselle ei ole laillisia perusteita. Päätös on perustuslain vastainen. Päätös ei kunnioita kuntajakolain 1 §:n 1 momentin mukaista kuntien itsehallintoa. Sipoon kunnanvaltuusto vastusti yksimielisesti pakkoliitosta. Valtioneuvoston päätös ei ole kuntajakolain 1 §:n 2 momentin mukainen, sillä päätöksen mukaan Helsinkiin siirrettäisiin Vantaan pieni "silta-alue" ja Sipoosta ranta-alueita ja Sipoonkorven eteläosat. Alueliitos olisi kuntajakolain alueellisen eheyden vastainen ja Sipoosta otettava alue muodostaisi erillisen ulokkeen, josta alueellisen eheyden kautta pyritään pääsemään pois.

Valtioneuvoston päätöksessä kyse on rahasta. Korkeasuhdanteen aikana, kun maan hinta nousee, Helsinki haluaa realisoida Sipoossa omistamiaan maa-alueita.

Johanna Horelli on valituksessaan vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi Horelli on viitannut asiassa antamaansa huomautukseen ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Menettelyvirhe

Myllyniemen raportti on yksipuolinen, keskeisiltä osilta puutteellinen ja osin virheellinen. Sipoota käsittelevät selvitykset ovat jääneet viitteellisiksi ja vaille asiaan perehtymistä. Lisäksi Myllyniemi on lainannut selvitykseensä - lähdeä mainitsematta - perusteluja ja tekstiä suoraan Helsingin kaupungin hanke-asiakirjoista. Tällainen toimintatapa asiassa vahvistaa näkemystä, että kuntajakoselvitys ei ole syntynyt tasapuolisen prosessin tuloksena. Luottamus kuntajakoselvittäjän puolueettomuuteen

on vaarantunut jo alusta lähtien, koska hän on ajanut aiemmissa toimituksissaan vahvasti Helsingin etua.

Valtioneuvoston päätöstekstissä lueteltujen kiinteistöjen ja päätöksen liitteenä olevan aluerajauskartan välillä kiinteistötiedoissa on useita Sipoon puolella sijaitsevia kiinteistöjä koskevia ristiriitoja. Lisäksi luettelo ja kartta eivät kumpikaan vastaa kuntajakoselvittäjä Myllyniemen selvityksessä ollutta karttaa, joka on ollut nähtävillä ja josta asianosaiset ovat voineet esittää mielipiteensä. Valtioneuvoston päätös perustuu siis monella tavalla puutteelliseen ja osin myös virheelliseen asiavalmisteluun sekä merkityksellisissä asioissa virheellisiin ja ristiriitaisiin asiakirjoihin.

Muu lainvastaisuus

Valtioneuvoston päätöksen rajaamalla alueella Sipoon kunnan puolella Helsingin omistamista maista rakentamiseen on kohtuullisesti käytettävissä vain noin 450 hehtaaria. Loput on rakentamiseen kelpaamatonta tai erittäin hankalasti hyödynnettävissä. Helsingin maanomistus Lounais-Sipoon rajansiirtoa puoltavana tekijänä ei ole relevanttia.

Helsingin kaupungin nykyinen yhdyskuntarakenne on tehoton, hajautunut ja epätaloudellinen, vaikka kaupungilla on Helsingissä omistuksessaan ja määräysvallassaan runsaasti rakentamiseen soveltuvaa maata ja maareserviä. Helsinki ilmaisee nyt halunsa kasvaa vetovoimaiseksi megaluokan suurkaupungiksi, ”metropoliksi”. Siihen se ei tarvitse Sipoolta alueita. Helsingin, Vantaan ja Espoon asema- ja yleiskaava-alueille on siis jo nyt kyseessä olevien kaavojen nojalla mahdollista asuttaa nopeastikin yhteensä 400 000 asukasta lisää. Helsingin visioima uusi Itäsalmen lähiö hajauttaisi jo Helsingin yhdyskuntarakennetta. Rakennuskustannuksiltaan kallis metro edellyttäisi tällä etäisellä reuna-alueella korkeaa aluetehokkuutta. Samalla Helsingin keskustaa lähempänä olevat alueet jäisivät yhä tehottomasti rakennetuiksi. Tällainen kehitys on hyvin haitallista ympäristölle, eikä se ole perusteltua kansantaloudenkaan kannalta. Sipoon rannat ovat (Espoon jälkeen) jo vanhastaan Suomenlahden kunnista toiseksi tiiviimmin rakennetut.

Helsingin työpaikkaomavaraisuus on suuri mutta yhdyskuntarakenne tehoton. Sen seurauksena työvoimaa tarvitaan naapurikunnista. Pendelöinti on normaali ilmiö kaikkien kaupunkien lähiseuduilla.

Myllyniemen selvityksessä annetaan Sipoon maankäytöstä perusteettomasti hyvin kehittymätön kuva. Sipoon kunnanhallitus otti jo vuosina 2002-2007 kaavoitustyöohjelmaan koko kuntaa koskevan strategisen

yleiskaavan, joka työaikataulussa määrättiin tulevaksi valtuustokäsittelyyn vuonna 2007. Tätä aikataulua on noudatettu. On aivan selvää, että Sipoon kunnan maapolitiikka ei ole syynä Helsingin kaupungin kalliisiin asunto- ja tonttihintoihin. Sipoon kunnan osa-alueiden pakkoliitosta koskeva hanke ei täytä kuntajakolain edellytyksiä. Alueliitoksen vaikutukset Sipoon kehittymiselle ja kuntataloudelle ovat ilmeisen haitalliset, mutta asia on valmistelussa ja päätösharkinnassa sivuutettu. Helsingin kaupungilla on runsaasti käyttämätöntä potentiaalia kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja laadulliseen parantamiseen viihtyisyyttä heikentämättä. Helsingin maankäytön ongelmat johtuvat pääosin vain poliittisten ryhmien huonosta yhteistyökyvystä ja eri intressiryhmien kokonaisuudesta piittämättömästä oman edun ajamisesta. Päätös ei täytä kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisen painavia edellytyksiä.

Sten Sundberg on valituksesta tarkemmin ilmenevin perustein vaatinut, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

Frank Sjöström, Pär-Erik Sjöström ja Kristina Sjöström ovat korkeimpaan hallinto-oikeuteen 8.8.2007 toimittamissaan kirjelmässä peruuttaneet valituksensa.

Merkittäin, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitusten liitteinä toimitettu seuraavat asiantuntijalausunnot:

- kunnallisoikeuden dosentti Toivo Pihlajaniemen 25.1. 2007 ja 4.7.2007 päivätyt lausunnot,
- oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuorin 28.7.2006 ja 16.7.2007 päivätyt lausunnot, sekä
- hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan 1.9.2006, 10.1.2007, 18.1.2007 ja 24.7.2007 päivätyt lausunnot.

3.2. Sisäasiainministeriön lausunto

Sisäasiainministeriö on esittänyt valitusten johdosta antamassaan lausunnossa, että valitukset ja vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään. Ministeriö on lausunut muun ohella seuraavaa:

3.2.1. Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden arviointia

Erityisen painavat edellytykset ja tärkeä yleinen etu

Valtioneuvosto on päätöksessään käyttänyt kuntajakolain sille 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 säädettyt 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 enklaavin yhdistäminen sitä ympäröivään kuntaan, vesistön kunnan pääalueesta eristämän alueen siirtäminen kyseessä olevaan 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 määritelty eikä ehkä voitaisikaan määritellä edes suhteellisia mittakriteereitä. Sen toteutumista joudutaan arvioimaan kussakin tapauksessa erikseen.”

Voimassa olevalla kuntajakolailla 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 sijoittaa 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 edellytys-

ten on katsottu täyttyvän, koska tärkeä 3 §:n mukaisiin edellytyksiin liit-
tyvä yleinen etu vaati kunnan osaliitoksen toteuttamista Sipoon, Helsin-
gin ja Vantaan välillä. Arviointi on valtioneuvostossa ollut eri edellytys-
ten ja vaikutusten kokonaisarviointia.

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 mahdollista-
malla tavalla kokonaisuutena ja yhtä kuntaa laajemman alueen näkökul-
masta. Tämä koskee kaikkia kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1-3 koh-
dassa 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 sijoitta-
mista siirrettävälle alueelle, edistää se kuntajakolain 3 §:n 1 momentin
1 kohdassa tarkoitettulla tavalla palveluiden järjestämistä myös siirrettä-
vän alueen nykyisille asukkaille, vaikka uudet palvelut rakennettaisiin
ensisijaisesti siirretyn alueen tulevien asukkaiden ja tämän alueen ulko-
puolella nyt ja tulevaisuudessa asuvien tarpeisiin. Esimerkiksi kuntajako-
lain 3 §:n 1 momentin 3 kohta ei myöskään voi tulkita siten, että elin-
keinojen toimintamahdollisuuksien parantamista koskeva edellytys ei
voisi tulla sovellettavaksi, jos siirrettävällä alueella ei aikaisemmin ole
elinkeino toimintaa tai siirretyllä alueella jo olevien elinkeinojen toimin-
tamahdollisuudet eivät muuttuisi. Elinkeino toiminta jo luonteensa vuoksi
on miltei aina yksittäistä aluetta tai kuntaa laajempi kysymys. Kuntajako-
lain 3 §:ssä tarkoitettun aluekäsitteen ahdas tulkinta johtaisi käytännössä
siihen, että järkevät ja merkittävät kuntajaon muutokset tulisivat usein
mahdottomiksi toteuttaa.

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 kun-
tajakoselvittäjän selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen, että Sipoon-
korven alueellinen rajaus 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 sisältyntä aluetta laajempi sisältäen laajasti esimerkiksi Sipoon saaristoa.

Helsingin kaupungin esityksen hylkäyspäätöksen perusteena oli, että Helsinki ei ole esittänyt riittäviä perusteluita sille, että kuntajaon muuttamiselle kuntajakolain 3 §:ssä säädetty edellytykset täyttyisivät 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 valituskirjelmässä 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.

3.2.2. Sipoon kunnan valitus

3.2.2.1. Sipoon esittämät aineelliset valitusperustelut

Perustuslain 121 §:n ja kuntajakolain soveltaminen

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

Sipoon valituksen 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 perustelumuis-tiossa viitataan kuntajakolain 1 §:n säännökseen, jonka mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnalli-sesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituk-sesta. Näin siitä huolimatta, että säännös liittyi ns. Paras-hankkeeseen ja kuntajakolain 4 §:n mukaisiin (kokonaisia kuntia koskeviin) kuntaliitok-siin eikä lainkaan nyt vireillä olevan asian tapaisiin kuntajaon muutok-siin (kunnan osaliitoksiin). Valtioneuvoston päätöksen perusteluna käyte-tyllä kuntajakolain 1 §:n mukaisella tavoitteella, jonka mukaan kuntaja-koa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimi-vuutta edistävällä tavalla, ei ole itsenäistä merkitystä päätöksen perustee-na.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa, koska kuntajaotus ei ole pe-rustuslaissa suojattu. Tämä on todettu myös Sipoon valituksessa, jossa on siteerattu perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 24/1997 vp. Valio-kunta on antanut lausuntonsa kuntajakolain kuntajaon muuttamista kos-kevistä 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 vähene-mistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vas-tustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansan-äänestyksessä saavuttanut enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisis-sa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutok-sia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

Valiokunnan kannanotto koskee käsiteltävänä olevan asian kannalta kes-keisiä 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 kehittämistavoitteiden koskevat kaikkia kuntajaon muutoksia. Kuntajakolaissa lain 5 §:ssä tarkoitettuja kunnan osaliitoksia ei ole rajattu näiden tavoitteiden ulkopuolelle. Tällainen rajaus 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 (HE 155/2006) 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 vähentämisestä 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.

Sipoon kunnanhallituksen valituksen 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.

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

Sipoo on esittänyt valituksessaan, että toteutuessaan valtioneuvoston päätöksellä on syvälliset 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 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 pienetessä runsaalla 2 000 asukkaalla. Helsinkiin on siirretty alueita vain sen verran, kun kuntajaon muutoksen taustalla olevat maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyvät tavoitteet edellyttävät.

Kuntajaon muutokseen liittyviä asioita 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 liitettävässä 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

Valituksen keskeinen argumentti on, että Sipoo on ryhtynyt itse toimenpiteisiin, joilla voidaan saavuttaa ne tavoitteet, joiden perusteella valtioneuvosto on kuntajakolain 3 ja 5 §:n nojalla 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 valtioneuvoston päätöksen perusteluihin, joissa 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 kiinnitetyvälle 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

Sipoo esittää valituksessaan, 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 valituksessa esitettyä ole miltään osin perusteltu Helsingin maanomistuksilla siirrettyillä alueilla. Kunnan osaliitoksia 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.

Päätösten perusteluiden ja vaikutusten välinen kausaaliyhteys

Valituksen mukaan valtioneuvoston päätöksen perusteluiden ja sen väitettyjen vaikutusten väliltä puuttuu konkreettisesti osoitettu kausaaliyhteys. Aukkaiden, elinkeinojen ja kunnallisolojen 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 yksilöityjä perusteluita, kuten kustannusarvioita, kaavaluonnoksia, rakennussuunnitelmia, tilastoja, vuosilukuja.

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 tämällyyppisessä kuntajaon muutoksessa kuitenkaan ole mahdollista ottaa sellaisenaan päätöksen perusteluosaan.

Kuntajaon muutos koskee itsehallinnollista kuntajaotusta. Kuntajaon muutospäätös 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 ratkaisuista (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

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 sisältynyt osin vastakkaisten 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 yhdyskuntarakenne ei ole voimassa olevasta kuntarakenteesta johdun kehittynyt itään päin. Tämä haittaa sekä asutuksen että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kehittymistä alueella. Päätöksessä on myös selvästi tuotu esiin sen kielteiset vaikutukset Sipoolle. Päätöksen perusteissa todetaan, että kuntajaon muutos jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienuudessa 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, että valtioneuvosto on ottanut päätöksessä huomioon myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen.

Sipoon omat toimenpiteet

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

Kuten edellä on todettu, Sipoo ei maankäytön suunnittelussa ole ottanut huomioon Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehitystarpeita. Tilanne on kiistatta ongelmallinen ja ongelmat johtuvat voimassa olevista kuntarajoista.

3.2.2.2. Sipoon esittämät menettelyyn liittyvät valitusperustelut

Sisäasiainministeriön vireillepano-oikeus

Valituskirjelmässä esitetyt prosessiin liittyvät valitusperusteet ovat seuraavat:

Valtioneuvoston päätös ei perustu kuntajakolain edellyttämällä tavalla sisäasiainministeriön aloitteeseen, sillä ministeriö ei ole koskaan tehnyt asiaa koskevaa aloitetta, jossa ministeriö kuntajakolain 6 §:n 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 tarkoitettavaksi kuntajaon

muutokseksi voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Esitys on toimitettava sisäasiainministeriölle. Kuntajakolain 6 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon muuttamista 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 tarkoittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet. Kuntajakolain 7 §:ssä säädetään niin sanotusta kenttäkierroksesta, jonka yhteydessä alueen asukkaat, asianosaiset, 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 tämän 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 asettaessa kuntajakoselvittäjää ja kuntajakoselvittäjän esteellisyys

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.

Kuntajakolaisissa 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 täyttyminen edellyttäisi.”

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 kun-

tien 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 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.

Pääministeri Matti Vanhasen esteellisyys

Valituksen mukaan 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 pelkästään 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 tukemiselle 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 anta-

massaan 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.”

Sisäasiainministeriö toteaa, että esteellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon valituksen kohteen olevaan päätökseen liittyvät yhteiskuntapoliittiset ulottuvuudet ja valtioneuvoston asema yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Kuten edellä 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 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 kuntajakoa 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 kansanvallan, 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

Valtioneuvoston päätöksen perustelumuistion 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 perustelumuistion liitekartta, voidaan todeta, ettei asianosaisia kuultu valtioneuvoston päätöksen perustana olevasta tärkeimmästä asiakirjasta ja esityksestä, eli aluerajauksesta. Kuulemismenettelyssä on näin ollen kuultu 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 perustelumuistion 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 kiinteistörekisteriyksiköiden tarkkuu-

della. 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.

Se, että selvitysmiehen ehdotukseen ja valtioneuvoston esittelymuistioon sisältynyt kartta vähäisessä määrin poikkeaa maanmittaustoimiston sitä täsmentävistä karttatulkinnasta, ei ole mitenkään voinut vaikuttaa harkintavallan käyttöön valtioneuvostossa. Kuten edellä on todettu, valtioneuvoston päätös on rajankäynnin osalta yhtenevä kunnassa julkaistuun kuulutukseen sisältyneen kartan kanssa. Näin ollen sisäasiainministeriö toteaa, että Sipoon kunnan väite ei tältä osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

3.2.3. Juha ja Annika Wermundsénin valitus

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

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 suora-

naisesti 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 on todettu, tietyllä hetkellä voimassa oleva kuntajakoko 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 aikaisemmin 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 neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen

kunnalle kuuluvassa asiassa. Kuntajakolain 8 §:n 4 momentin mukaan myös sisäasiainministeriö voi kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella määrätä toimitettavaksi neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen selvitysmiehen ehdotuksesta kuntajaon muuttamiseksi. Kuten aikaisemmin on todettu, kansanäänestys ei oikeudellisesti sido päätöksentekijää.

Päätöksen suhde kunta- ja palvelurakennemuutostukseen

Valituskirjelmän mukaan päätös on kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 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 palvelurakennemuutostuksesta annetun lain 5 § ei edellytä, että kunnassa tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta. Sen sijaan mainituksa 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 organisointia tehdään erikseen. Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta 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

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvitystyöhön varattu aika on ollut asian laajuuteen nähden erittäin lyhyt, minkä 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. Kuntajakoselvittäjien toimeksiantojen pituus on täysin sisäasiainministeriön harkinnassa. Kuntajakoselvittäjä tekee työnsä itsenäisesti eikä ministeriö puutu selvitysmiehen työhön, esimerkiksi valvo lähteiden käyttöä. Päätöksessään mahdollisesta kuntajaon muutoksesta kuntajako-

selvittäjän 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.

3.2.4. Ulf William Thuringin oikeudenomistajien valitus

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 niin sanottua 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. Valtioneuvoston päätöksen perusteluista kappaleet 1-6 koskevat kuitenkin Helsinkiin siirrettyjä alueita kokonaisuudessaan. Tämä ilme-

nee selvästi perusteluiden sanamuodosta. Valtioneuvoston päätöksen perustelumuihistiossa ei mainituilta osin käsitellä erikseen Vantaasta ja Sipoosta siirrettäviä alueita, vaan perustelut koskevat kumpaakin mainittua kuntaa.

Valtioneuvoston päätöksen perusteluiden kappaleet 7-9 sen sijaan koskevat pääosin Sipoosta Helsinkiin liitettyjä alueita, koska Sipoosta alueita voitiin siirtää Helsinkiin vain kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Vantaasta Helsinkiin siirrettyjen alueiden osalta mainittuja erityisen painavia edellytyksiä ei vaadittu, koska siirto täytti 5 §:n 1 momentissa kunnan osallistokselle 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 kappaleessa 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 määritelty valtioneuvostolle kuuluvan harkintavallan rajoissa ottaen huomioon kuntajaon muutoksen taustalla olevat tavoitteet.

Kuten valtioneuvoston päätöksen perustelumuihistiossa 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 liitettyjä 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 esitetyn Kantarnäsin niemen kohdalla tapahtuvan 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, voidaan 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 todennut, valtioneuvosto on arvioinut kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvityksen antaneen riittävät ja luotettavat perusteet tehdyille kuntajaon muutokselle.

3.2.5. Camilla Weckströmin ym. valitus

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 Sipoolaisten tahtoa tekemä kuntajaon muutospäätös loukkaa Helsinkiin siirrettävällä alueella 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 perustelumuistiossa 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.

3.2.6. Antti Samuli Partasen valitus

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 määrälän siirtämiselle Sipoosta Helsinkiin, tulee valitus sisäasiainministeriön mielestä hylätä.

3.2.7. Sibbo Naturskyddare - Sipoon luonnonsuojelijat rf:n valitus

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 virkistysluonnonsuojelu- aluetta. 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 on todettu, siirretyn alueen ulottaminen pohjoisessa Sipoonkorpeen on perustunut siihen kuntajakoselvittäjän selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen, että Sipoonkorven alueellinen rajaus voidaan sen merkittävät luontoarvot huomioon ottaen tehdä vasta alueen tulevan maankäytön suunnittelun yhteydessä.

3.2.8. Alueiden käyttöä ja asuntopoliittikkaa koskevista valitusperusteista

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetuissa valituskirjelmissä esitetään lukuisia alueiden käyttöä ja asuntopoliittikkaa koskevia väitteitä, joissa kiistetään valtioneuvoston päätöksen perusteena käytettyyn kuntajakoselvittäjä Myllyniemen ehdotukseen sisältyvät perustelut kuntajaon muuttamiselle. Näissä väitteissä pyritään osoittamaan, että pääkaupunki-seudun 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 asuntopoliittikan yksityiskohdista voidaan esittää perustellustikin eri suuntiin meneviä näkemyksiä. Nämä ovat pitkälti lain valtioneuvolle suoman harkintavallan piiriin kuuluvia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, eikä valtioneuvoston päätöksen laillisuutta voi ratkaista tämän argumentaation pohjalta.

Sisäasiainministeriö viittaa tältä osin myös aikaisemmin 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 ratkaisuksista (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 Sipoota selvästi paremmat edellytykset kehittää alueen yhdyskuntarakennetta suunnitellulla tavalla.

3.2.9. Muut valitukset

Sisäasiainministeriö toteaa, että muiden korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemiin valituksiin ei sisälly sellaisia valitusperusteita, jotka eivät edellä olisi jo tulleet 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 olleen sisäasiainministeriö ei katso aiheelliseksi lausua enempää muista valituksista.

3.3. Selitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Helsingin kaupunginhallitus on valitusten johdosta antamassaan selityksessä esittänyt valitusten hylkäämistä sekä lisäksi lausunut muun ohella seuraavaa:

Sipoon kunnan alueiden liittämistä koskevista valitusperusteluista

Helsingin kaupunginhallitus viittaa sisäasiainministeriön lausuntoon siltä osin kuin Sipoon kunnanhallitus on esittänyt, että kuntajakolain edellytykset eivät täyty yleisinä eivätkä myöskään erityisinä.

Kaupunginhallitus toteaa, että Sipoon kunta viittaa valituksessaan mm. professori Kaarlo Tuorin lausunnoissaan esittämiin argumentteihin siitä,

että valtioneuvosto on tulkinnut kuntajakolakeä väärin. Professori Tuori on esittänyt ensinnäkin, että kuntajakolain 3 §:n ja 5 §:n edellytysten täyttymistä ei ole tulkittu kokonaisvaltaisesti.

Säännöksiä on nimenomaan tulkittu kokonaisvaltaisesti. Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä, että valtioneuvoston päätöksessä on arvioitu kuntajaon muutoksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia sekä alueeltaan pienevien kuntien kannalta että alueeltaan laajenevan kunnan kannalta, mutta myös laajemmasta näkökulmasta. Päätöksessä on nimenomaisesti todettu, että kuntajaon muutos ”jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienessä runsaalla 2000 asukkaalla”. Päätöstä tehtäessä on siten otettu huomioon mahdolliset negatiiviset vaikutukset, mutta positiiviset vaikutukset koko alueelle ovat niin merkittävät, että kuntajaon muutos on negatiivisista vaikutuksista huolimatta ollut perusteltu.

Professori Tuorin lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteisiin. Kuntajaon muutoksen yhteydessä ne ohjaavat edellytysten tulkintaa siten, että kuntajaon muutos on alueeltaan pienevän kunnan vastustaessa mahdollinen vain, jos sillä tavoiteltuja etuja ei voida saavuttaa muulla tavoin ja puuttumatta voimassa olevaan kuntajakoon. Ilmeistä on, kuten myös valtioneuvoston päätöksessä on todettu, että Sipoon kunta ei pysty huolehtimaan toimenpiteistä, joita kuntajaon muutoksen hyötyjen saavuttaminen edellyttää. Helsingin kaupungin edellytykset huolehtia alueen kaavoittamisesta ja muista tarpeellisista kehittämistoimenpiteistä ovat huomattavasti paremmat kuin Sipoon kunnan.

Suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteet on otettu huomioon myös siten, että Helsingin kaupungin ehdotus kuntajaon muutoksesta on hylätty sisäasiainministeriössä, koska tavoitteisiin päästään siirtämällä Helsingin kaupunkiin pienempi alue ja ehdotetun kaltaisen suuremman alueen siirtämisellä Helsingin kaupunkiin olisi ministeriön mukaan tarpeettomasti ja liiaksi heikennetty Sipoon kunnan taloudellista toimintakykyä. Vastaavasti valtioneuvoston päätöksessä on otettu huomioon, että pienemmän kuin kuntajakoselvittäjän esittämän alueen siirtämisellä ei olisi pystytty vaikuttamaan tarpeeksi tehokkaasti asutuksen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseen kuntajaolla tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Sipoon alueen siirtämistä koskevissa valituksissa on todettu myös, että päätöksen perusteluiden ja väitettyjen vaikutusten välillä puuttuu

konkreettisesti osoitettu kausaliteettiyhteys. Lain esitöissä ei ole käsitelty sitä, kuinka konkreettisia perusteluja kuntajaon muutokselle vastaavallisissa tapauksissa on esitettävä eikä aiheita ole käsitelty myöskään oikeuskirjallisuudessa. Tulkinta-apua ei ole saatavissa myöskään oikeuskäytännöstä, koska sitä ei ole muodostunut.

Yleisten edellytysten osalta kaupunki kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä esitettyyn (s. 18) toteamukseen, että ”edellytykset säädetään niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisinaan täyttyisivät kohtalaisen helposti, mutta vastaisivat sisällöllisesti läheisesti nykyistä”. Ottaen huomioon sen, että edellytykset on säädetty yleisluontoisiksi, ei voida vaatia kuntajaon hyväksymiseksi, että kuntajaon muutoksen hyväksymisen edellytys olisi tarkkojen suunnitelmien esittäminen. Kuten sisäasianministeriön lausunnossa todetaan, ei kuntajakomuutosta koskevalla päätöksellä myöskään ohjata suunnittelua esim. maankäytön osalta. Kyse on siis kuntajakoon puuttumisesta, ei siirtyvien alueiden käytön ohjaamisesta. Kuntajaon muutos tulee hyväksyä, kun objektiivisesti todettavissa olevat ongelmat voidaan korjata kuntajakoa muuttamalla.

Vantaan kaupungin alueiden liittämistä koskevista valitusperusteluista

Vantaan siirtyvien alueiden osalta on väitetty, ettei valtioneuvoston päätöksestä käy lainkaan ilmi, onko kuntajakolain 3 §:n edellytysten olemassaoloa arvioitu itsenäisesti. Väite perustuu päätöksen virheelliseen tulkintaan. Päätöksessä on käsitelty Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin alueita yhtenä kokonaisuutena ja päätöksessä esitetyt perustelut ja yleisten edellytysten arviointi koskevat kumpaakin kuntaa, paitsi silloin kun perusteluista käy ilmi, että ne koskevat nimenomaan Sipoon kuntaa.

Koska Vantaalta siirtyvä alue ei ylitä laissa säädettyjä raja-arvoja eikä Vantaan kaupunki ole vastustanut siirtoa, riittää, että yleiset edellytykset täyttyvät. Hyötyä kuntajaon muutoksesta saa siirtyvä alue, asianosaiset kunnat sekä alue laajemminkin tulkittuna. Vantaalta siirtyvän alueen osalta on lisäksi huomattava, että siirrosta ei aiheudu Vantaan kaupungille haittaa, joten kokonaisarvostelun perusteella on selvää, että laissa säädetty edellytykset siirrolle ovat olemassa.

Menettelyä koskevat valitusperustelut

Valituksissa on vaadittu päätöksen kumoamista myös päätöksentekoprosessissa tapahtuneiden menettelyvirheiden vuoksi. Väitteet on käsitelty sisäasianministeriön lausunnossa kattavasti eikä kaupungilla ole lisättävää muutoin kuin valituksissa esitettyjen esteellisyysväitteiden osalta.

Valituksissa on väitetty sekä kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemeä että pääministeri Matti Vanhasta esteelliseksi. Valittajat ovat vedonneet hallintolain 5 luvun 28 §:n 7 kohtaan, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) on kuvattu sen tarkoittamia esteellisyytilanteita. Hallituksen esityksessä todetun perusteella on ilmeistä, ettei pääministeri Vanhanen eikä myöskään Myllyniemi voi olla esteellinen ottaessaan kuntajakoon kantaa julkisuuudessa. Hallituksen esityksessä todetaan mm., ettei asian käsittely aiemmin johda virkamiehen esteellisyyteen esim. tilanteissa, joissa asian käsittely on palautunut tai kyseessä on asian käsittely oikaisuna. Ilmeistä on, etteivät julkiset kommentit voi johtaa esteellisyyteen, jos aiempi asiassa tehty päätöskään ei johda esteellisyyteen.

Sipoon kunnanhallitus on valitusten johdosta antamassaan selityksessä viitannut vastaselitykseensä sekä yhtynyt valituksissa esitettyyn.

Vantaan kaupunginhallitus on valitusten johdosta antamassaan selityksessä esittänyt seuraavaa:

Kuten Vantaan kaupungin antamassa lausunnossa kuntajakoselvittäjän kuntajakoesityksestä on todettu, Vantaan kaupunki pitää tärkeänä Helsingin metropolialueen monipuolista kehittämistä. Kaupunki on siksi suhtautunut myönteisesti kuntajakoselvittäjän esitykseen, koska se mahdollistaa seudullisesti ja myös valtakunnallisesti merkittävän asuntorakentamisen lisäämisen Sipoon suunnalla. Samalla esitys parantaa myös Vantaan kaakkoisosien kehittämismahdollisuuksia.

Vantaan kaupunki on edelleen todennut lausunnossaan, että tehdyn kuntajakoesityksen toteutumisen edellytysten arviointi kuuluu valtioneuvoston päätöksen valmistelusta vastanneelle sisäasiainministeriölle. Tästä syystä kaupunki ei katso tarpeelliseksi ottaa yksityiskohtaisesti kantaa kuntajakolain 2 luvun tarkoittamien edellytysten täyttymiseen eikä valtioneuvoston päätöksestä tehdyissä valituksissa esitettyihin väitteisiin. Vantaan kaupunginhallitus viittaa kuitenkin kuntajakolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 135/1997) perusteluihin, joissa todetaan edellytyksistä yleisesti, että "edellytykset säädettäisiin niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisenaan täyttyisivät kohtalaisen helposti". Kaupunginhallitus toteaa, että valtioneuvoston päätöksen tarkoittamat järjestelyt ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan mahdollisia, jos "yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella".

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että edellytysten alueellisesta kohdentumisesta on hallituksen esityksessä todettu, että edellytyksissä mainitun sanan "alueen" tarkoituksena on "laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien, myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä."

Edellä olevan lisäksi Vantaan kaupunginhallitus viittaa sisäasiainministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamaan 7.9.2007 päivättyyn lausuntoon.

3.4. Vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Tero Ojanen on antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittänyt, että kuntaliitokselle ei ole kansan hyväksyntää. Pääkaupunkiseudun yleinen etu ei vaadi kuntaliitosta. On huomattava, että kuntaliitoksessa erittäin tärkeä seurakunta siirtyisi Sipoon kunnasta Helsinkiin.

Antti Samuli Partanen on antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittänyt, että valituksessa tarkoitetun määrääalan jättäminen kuntaliitoksen ulkopuolelle aiheuttaa kuntarajaan täysin epätarkoituksenmukaisen kiilan.

Camilla Weckström, Tomas Weckström, Monika Zakowski ja Winfrid Zakowski ovat antamassaan vastaselityksessä uudistaen valituksessa esittämänsä edelleen vedonneet perustuslaissa suojattuun yhdenvertaisuuteen, kansalaisten oikeuteen osallistua päätöksentekoon, liikkumisvapauteen sekä kunnalliseen itsehallintoon.

Astrid Nurmivaara ja Göran Härmälä ovat antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittäneet, että valtioneuvoston päätös perustuu yksinomaan Helsingin kaupungin maa- ja veropoliittisiin näkökohtiin. He korostavat, että Vantaan kaupunki ei yksimielisesti hyväksynyt Västerkullan kiilan liittämistä Helsinkiin. Vaikka kyse on suurelta osin Natura-alueesta, on alueella myös taloudellista merkitystä.

Juha Wermundsén ja Annika Wermundsén ovat antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittäneet, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja olisi ollut tässä tapauksessa selvästi sovellettavissa.

Marina Fazer, Majlen Fazer, Jan Fazer ja Karl Fazer ovat antamassaan vastaselityksessä viitanneet professori Aimo Rynäsén 8.10.2007

päivätyyn ja dosentti Erkki Mennolan 10.10.2007 päivätyyn asiantuntijalausuntoon ja muun ohella esittäneet, että sisäasiainministeriön lausunto ja Helsingin kaupungin selitys eivät vastaa valituksessa esitettyihin puutteisiin. Kuntajaon muutoksen oikeudellisten edellytysten täyttymistä ei ole vielä kukaan osoitettu yksityiskohtaisin perusteluin. Asiassa ei ole osoitettu, että liitos on välttämätön asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi ja että siihen ei ole mahdollista päästä nykyistä kuntajaotusta ja Sipoon kunnan itsehallintoon kuuluvaa oman alueen suunnittelu- ja käyttövaltaa huomioon ottamalla. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä ja vaikuttavuutta ei ole päätöksenteossa arvioitu lainkaan. Kuntajaon muutoksen edellytyksiä on arvioitu vain Helsingin kaupungin kannalta.

Eija Tiilikka ja Jorma Tiilikka ovat antamassaan vastaselityksessä viitanneet Sipoon kunnanhallituksen vastaselitykseen ja uudistaneet valituksessa esittämänsä.

Svenska Folkpartiet i Östra Vanda rf on antamassaan vastaselityksessä uudistanut valituksessaan esittämänsä. Västerkullan alueen liittämiseksi Helsingin kaupunkiin ei ole esitetty perusteita.

Jouko Viljakainen on antamassaan vastaselityksessä uudistanut aikaisemmin esittämänsä ja lausunut muun ohella, että asiassa on sivuutettu asianosaisten ja kuntalaisten mielipiteet.

Peter Stenvall on antamassaan vastaselityksessä viitannut Sipoon kunnanhallituksen vastaselitykseen ja esittänyt muun ohella, että valtioneuvoston päätöksen valmistelussa on tapahtunut perustavaa laatua olevia virheitä sekä itse päätöksessä kuntajakolain virheellistä tulkintaa.

Sipoon kunnanhallitus on antanut sisäasiainministeriön lausunnon ja Helsingin kaupunginhallituksen selityksen johdosta vastaselitykset, joihin on liitetty professori Aimo Rynnäsen 8.10.2007 ja dosentti Erkki Mennolan 10.10.2007 päivätyt lausunnot.

Vastaselityksessään Sipoon kunnanhallitus on muun ohella lausunut seuraavaa:

Yleisenä huomiona Sipoo kiinnittää korkeimman hallinto-oikeuden huomion sisäasiainministeriönkin toteamaan tosiseikkaan, että 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.

Helsingin kaupunki lähtee siitä virheellisestä olettamuksesta, että siirrettäväksi esitetylle alueelle ei ilman rajamuutosta tulisi palveluja tai että siirrettäväksi esitetyn alueen elinkeinotoimintamahdollisuuksien parantaminen edellyttäisi kuntajaon muutosta. Tämä Helsingin ja myös valtioneuvoston päätökseen sisältyvä peruslähtökohta on virheellinen. Todellisuudessa Sipoo on jo nyt tekemillään päätöksillä ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla päästään valtioneuvoston päätöksen taustalla olevaan haluttuun yhteiskuntakehitykseen ja siirrettäväksi esitetyn alueen kehittämiseen. Siirrettävän alueen palvelujen ja elinkeinotoiminnan toimintamahdollisuuksien kehittäminen tulee tapahtumaan Sipoon kunnan toimesta. Mitään perusteita kuntajaon muutokselle ei tämän johdosta edellä mainitun perustein ole esitettävissä.

Kuten sisäasiainministeriökin toteaa, prosessissa on pääasiaksi noussut, kuka tekee eikä se mitä tehdään. Nyt ratkaistavana olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kysymys siitä kuka tekee vaan laillisuusharkinnasta ja siitä, täytyvätkö kuntajakolain 3 §:n mukaiset edellytykset erityisen painavina. Sipoon käsityksen mukaan erityisen painavana syynä ei voida pitää sitä, että kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat päätökset tehdään Helsingin kaupungin eikä Sipoon kunnan nimissä.

Mikäli päinvastainen laintulkinta vahvistetaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksellä, ja mikäli kaikki tämän asian käsittelyn aika-

na Sipoon kunnan toiminnasta ja kuntajakolain tulkinnasta esitetty sivuutetaan, avaa tämä jatkossa hallitsemattoman rajamuutosvaatimusten aallon, joka ei voi olla lainsäätäjän tarkoitus eikä myöskään tavoiteltu yhteiskuntapoliittinen kehitys. Lisäksi Sipoo korostaa, että oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu objektiivinen laillisuusharkinta, joka ei perustu prosessin osapuolten taloudelliseen tai yhteiskunnalliseen asemaan. Kun ratkaisu tehdään kunnioittaen näitä oikeusperiaatteita ja suomalaista oikeusperinnettä, ei kaiken asiassa esitetyn tosiseikaston, lain sanamuodon ja tarkoituksen perusteella voida päätyä muuhun lopputulemaan kuin siihen, että valtioneuvoston päätös kuntajakolain vastaisena on kumottava ja poistettava.

Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf on liittänyt antamaansa vastaselitykseen professori Aimo Rynänen lausunnon ja esittänyt muun ohella, että valtioneuvoston päätös on lain ja hyvän hallintotavan vastainen. Päätös loukkaa ennakkotapauksena kunnallisen itsehallinnon periaatetta.

Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat rf on antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittänyt, että perusteita liitosalueen laajentamiselle moottoritiestä pohjoiseen ei ole, koska alue on osa Sipoonkorpea, jota ei voi rakentaa.

Kati Tyystjärvelle asiakumppaneineen on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Ulf William Thuringin oikeudenomistajat Ulf Fredrik Thuring, Jöran Thuring, Christina Thuring, Bettina von der Pahlen ja Susann Thuring ovat antamassaan vastaselityksessä viitanneet dosentti Erkki Mennolan 10.10.2007 päivätyyn ja professori Aimo Rynänen 8.10.2007 päivätyyn lausuntoon ja esittäneet muun ohella, että Vantaan alueiden liittämistä Helsingin kaupunkiin ei ole perusteltu millään tavoin kuntajakolain 3 §:ssä vaadittujen edellytysten täyttymisen osalta.

Catharina Lindroos, Janne Järvinen, Thomas Lindroos, Inger Bergman, Charles Lindroos ja Birgit Lindroos ja Magnus Lindroos ovat antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittäneet, että kuntajaon muutokselle ei ole esitetty perusteita. Jos Helsinki päättää rakentaa sataman kauas keskustasta, ei tämä voi oikeuttaa Helsinkiä hankkimaan maata naapurikunnasta. Myöskään metron rakentaminen ei oikeuta muuttamaan kuntarajaa.

Pia Hjelt on antamassaan vastaselityksessä esittänyt, että asiassa ei ole osoitettu kuntajakolain 3 ja 5 §:n vaatimusten täyttyvän. Päätöksen myötä kokonaisuutena syntyvä hallinnollinen alue ei kuntien alueellisen eheyden osalta täytä kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa asetettuja tavoitteita.

Micaela Johansson, Kaj Erik Lönnblad ja Roger Wickholm ovat antamassaan vastaselityksessä uudistaneet aikaisemmin lausumansa ja esittäneet, että lainmukaisia edellytyksiä kuntajaon muutokselle ei ole esitetty.

Leena Liipola on antamassaan vastaselityksissä muun ohella esittänyt, että koska sisäasiainministeriön päätös perustuu kuntajakoselvittäjän raporttiin ja ehdotukseen, on tärkeää kohdistaa huomio juuri siihen. Koska päätöksessä siirrettävä alue määritellään rekisterikiinteistöjen numerotunnusten avulla, on selvää, ettei valtioneuvostolla ole ollut todellista mahdollisuutta tietää, mitä aluetta rajansiirtopäätös koskee. Yhtään virallista selvitystä rajansiirron todellisista vaikutuksista tai sen tarpeesta ei ole tehty. Vantaan kaupungista liitettävien alueiden osalta puuttuvat perustelut kokonaan. Vantaan kaupunginvaltuusto päätti äänestyksen jälkeen hyväksyä liitoksen. Myös Vantaan kaupunginhallituksen selitykseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle on liitetty eriävä mielipide.

Catharina Westermarck on antamassaan vastaselityksessä muun ohella esittänyt, että asiassa on jätetty selvittämättä kuntaosaliitoksen vaikutukset Sipoon osalta. Osaliitos ei edistä tai paranna Sipoon kunnan toimintakykyä eikä toiminnan taloudellisuutta.

Johanna Horelli on antamassaan vastaselityksessä viitannut siihen mitä Sipoon kunnanhallitus on asiassa esittänyt. Sipoon alueiden pakkoliittäminen Helsingin kaupunkiin ei ole miltään kannalta perusteltua eikä lainmukaista. Jos kuntarajojen tarkistukseen ilmenisi todellista tarvetta, asia tulisi selvittää laaja-alaisesti, asiallisesti ja asiantuntevasti, ja sen jälkeen mahdollisesti ratkaista erillislainsäädännöllä.

4. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

4.1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki Sten Sundbergin valitusta.

4.2. Lausunnon antaminen Frank Sjöströmin, Pär-Erik Sjöströmin ja Kristina Sjöströmin valituksista raukeaa.

4.3. Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut valitukset. Valitukset hylätään.

4.4. Korkein hallinto-oikeus hylkää Marina Fazerin ja hänen asiakumppaniensa, Peter Stenvallin, Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf:n, Ulf William Thuringin oikeudenomistajien sekä Micaela Johanssonin ja hänen asiakumppaniensa vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perustelut

4.1. Tutkimatta jättäminen

Kuntajakolain 35 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu säädöskokoelmassa.

Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä on julkaistu säädöskokoelmassa 4.7.2007. Valitus olisi siten tullut toimittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään perjantaina 3.8.2007 ennen virka-ajan päättymistä.

Sundbergin valituskirjelmä on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen vasta valitusajan päätyttyä. Tämän vuoksi Sundbergin valitus on hallintolainkäyttölain 26 §:n 1 momentin sekä 51 §:n 2 momentin nojalla jätettävä tutkimatta.

4.2. Raukeaminen

Frank Sjöström, Pär-Erik Sjöström ja Kristina Sjöström ovat tänne 8.8.2007 saapuneissa kirjoituksissaan peruuttaneet valituksensa. Tämän vuoksi lausunnon antaminen heidän valituksissaan esitetyistä vaatimuksista raukeaa.

4.3. Pääasiaratkaisu

4.3.1. Yleiset perustelut

4.3.1.1. Säännökset

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän

2 momentin mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annetuista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Kuntajakolain (1196/1997) 1 §:n 1 momentin mukaan asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin. Pykälän 2 momentin (170/2007) mukaan kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä 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. Pykälän 3 momentin mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö.

Kuntajakolain 3 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan 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.

Kuntajakolain 3 §:n 2 momentissa (433/2003) todetaan, että väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta säädetään perustuslaissa.

Kuntajakolain 5 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen erityisistä edellytyksistä kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa. Pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Kuntajakolain 35 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista tarkoitettavaan valtioneuvoston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

4.3.1.2. Ratkaisun lähtökohdat

Kuten kuntajakolainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 135/1997 vp) yleisperusteluissa todetaan, kunta on toisaalta yleisen hallinnon alueellisten toimivaltamääräysten perusyksikkö ja toisaalta kansalaisten itsehallinnollisen organisoitumisen perusyksikkö. Käytännössä kansalaisten itsehallinnollinen toiminta on järjestetty kuniksi tai kuntien keskinäiseksi yhteistyöksi. Sen ohella kunnat ovat perusyksikkönä useimpien valtion hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten alueellisten toimipiirien ja valtiollisten vaalien vaalipiirien määrittämisissä sekä myös useimmissa Euroopan unionin noudattamissa aluejaoissa ja Euroopan parlamentin edustajien vaalialueiden määrittämisissä.

Valtioneuvoston valituksenalainen päätös koskee kuntajaon muutosta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Valtioneuvosto on päättänyt, että Helsinkiin liitetään Sipoon kunnan lounaisosasta maapinta-alaltaan noin 26 neliökilometrin suuruinen alue ja Vantaan kaupungista noin 2 neliökilometrin suuruinen Västerkullan kiilan alue. Sipoosta liitetyllä alueella asuu noin 2 000 henkilöä ja Västerkullan kiilan alueella noin 30 henkilöä. Valtioneuvoston päätöksessä on asiallisesti kysymys Suomen kunnallisen ja samalla yleisen hallinnollisen aluejaotuksen osittaisesta muuttamisesta Helsingin seudun alueella.

Kuntajaon muuttamisessa noudatettavasta menettelystä, oikeudellisista edellytyksistä ja päätöksenteosta on säädetty kuntajakolaissa. Kuntajako-

lain mukaan kuntajaon muuttaminen on mahdollista tietyin laissa sääde-
tyin edellytyksin myös asianomaisen kunnan valtuuston vastustaessa
muutosta.

Perustuslain 121 §, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kun-
nan asukkaiden itsehallintoon, ei sellaisenaan ole esteenä kuntajaon
muuttamiselle. Perustuslakivaliokunta on kuntajakolainsäädännön uudis-
tamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (Pe-
VL 24/1997) lausunut, että tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 51
§:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäi-
sille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Euroopan paikallisen
itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 5 artiklan mukaan sopijapuolet
sitoutuvat siihen, että paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa
neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Saman artiklan mu-
kaan kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan
lainsäädännössä. Mainittu peruskirjakaan ei siten ole esteenä kuntajaon
muuttamiselle. Perustuslain 121 §:stä ja peruskirjasta seuraavat vaati-
mukset on otettu osaltaan huomioon säädettäessä kuntajakolain toimival-
tasäännöksistä sekä kuntajaon muuttamista koskevista edellytyksistä.

Korkein hallinto-oikeus ei voi valitusten johdosta ottaa kantaa kuntajaon
muuttamisen tarkoituksenmukaisuuteen vaan ainoastaan sitä koskevan
päätöksen lainmukaisuuteen. Tältä osin tulevat erikseen arvioitavaksi
toisaalta menettelyyn liittyvät kysymykset ja toisaalta se, täyttyvätkö
kuntajakolaissa säädetyt kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytyk-
set.

Kuten edellä kohdassa 4.3.1.1. selostetuista kuntajaon muuttamista kos-
kevista säännöksistä ilmenee, kysymys on sellaisesta kuntajaon muutok-
sesta, johon on sovellettava kuntajakolain 5 §:n 2 momenttia ja joka si-
ten voidaan tehdä vain erityisen painavilla lain 3 §:n mukaisilla edelly-
tyksillä.

4.3.1.3. Alueiden käytön suunnittelu ja päätöksenteko

Kuntajaon kehittämistä ohjaavista laadullisista tavoitteista on säädetty
edellä selostetussa kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa. Tavoitesäännöksen-
lä ei sellaisenaan ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa valtioneuvoston
päätöksen lainmukaisuutta. Kuntajakolakiin sisällytettynä tavoitesään-
nöksellä on kuitenkin tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, täytty-
vätkö muualla kuntajakolaissa säädetyt kuntajaon muuttamisen oikeudel-
liset edellytykset.

Kuntajakolain 1 §:n 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kuntajaon muutos liittyy jo tähänkin nähden kiinteästi alueiden käytön suunnitteluun. Alueiden käytön päätöksenteko- ja suunnittelujärjestelmästä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita. Valtioneuvosto on antanut mainitussa lainkohdassa tarkoitetun päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000. Päätöksen kohta 4.6 koskee Helsingin seudun erityiskysymyksiä. Valtioneuvoston päätöksessä todetaan, että Helsingin seudun erityiskysymykset koskevat aluetta, jolla asuu lähes viidennes maan väestöstä. Helsingin seudulla on erityisiä ongelmia, joilla on valtakunnallista merkitystä ja joihin tarvitaan alueidenkäytön ratkaisuja. Väestömäärän voimakkaan kasvun seurauksena seudun työssäkäyntialue laajenee koko ajan ja ulottaa vaikutuksensa useiden maakuntien alueelle. Helsingin seudulla alueidenkäytön ratkaisuille on poikkeuksellisen suuri merkitys koko alueen tulevalle kehitykselle. Ratkaisut vaikuttavat erityisesti alueen ekologiseen kestävyYTEEN ja valtakunnalliseen aluerakenteeseen, mutta myös koko maan kansainväliseen kilpailukykyyn. Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien yleistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa tulee muun muassa ehkäistä yhdyskuntarakenteen hajautumista ja varautua raideliikenteen laajentumiseen ja tehokkuuden parantamiseen sijoittamalla riittävästi asuntotuotantoa ja työpaikkarakentamista niiden vaikutusalueelle. Erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa tulee muun ohella varautua metron laajentamiseen ja Vuosaaren satamaan. Varautumisessa on otettava huomioon ympäröivä maankäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet sekä maiseman erityispiirteet.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan alueiden käytön ratkaisuiksi lähinnä maakuntakaavassa. Maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymänä maakunnan liitto, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakuntakaava puolestaan välittää valtakunnalliset ja maakunnalliset maankäyttöintressit kuntatason kaavoitukseen.

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Kunnan maapolitiikan tueksi laadittavan maapoliittisen ohjelman sisällöstä tai hyväksymisestä ei ole säännöksiä. Kunnan maapoliittiseen ohjelmaan sisältyvistä erilaisista maapolitiikan keinoista on sen sijaan säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja muissa laeissa.

4.3.1.4. Selvitysaineisto

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäyttölain 36 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta. Pykälän 2 momentin mukaan selvityksen hankkimiseksi voidaan pyytää lausunto myös muulta kuin 1 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta.

Valtioneuvoston päätöksen oikeudelliseen arvioimiseen liittyvä selvitysaineisto on oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten mukaisesti siten täydentynyt asian käsittelyn aikana valitusten, saatujen lausuntojen ja vastaselitysten johdosta. Korkein hallinto-oikeus on näin ollen valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta arvioidessaan ottanut huomioon paitsi valtioneuvoston päätökseen liittyvän tausta-aineiston myös valittajien korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittaman asiakirja-aineiston. Tähän sisältyvät myös kaikki ne korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetut asiantuntijalausunnot, jotka on annettu ennen valtioneuvoston päätöstä.

Hallintolainkäyttölaissa valitusviranomaiselle asetettu selvittämisvelvollisuus ja vaatimus käsittelyn tasapuolisuudesta ovat edellyttäneet lausuntojen pyytämistä sisäasiainministeriöltä sekä Vantaan ja Helsingin kaupunginhallituksilta. Korkein hallinto-oikeus on ottanut myös mainitut lausunnot huomioon osana selvitysaineistoa.

Kun kuntajakoa kehitetään edellä 4.3.1.3. kohdassa esitetyn tavoin muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla ja kun

nyt kysymyksessä olevan kuntajaon muutoksen samoin kuin valitusten perusteina on erityisesti esitetty maankäyttöä ja sen suunnittelua koskevaa aineistoa, asian käsittelyssä on tullut ottaa huomioon myös Helsingin seudun itäisten alueiden maankäyttöä ohjaava kaavoitus ja muut maankäyttöratkaisut. Tältä osin selvitystä on saatavissa seuraavista muussa yhteydessä annetuista ja julkisesti tiedossa olevista ratkaisuista, joissa on jouduttu arvioimaan alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta:

Itä-Uudenmaan maakuntakaava

Itä-Uudenmaan liiton maakuntavaltuuston 21.12.2000 hyväksymässä maakuntakaavassa oli osoitettu Sipoon kuntaan Itäsalmen alueelle keskustatoimintojen alue (C). Merkintä olisi sallinut huomattavan suuren vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen alueelle, jolla ei ollut ennestään merkittävää taajamaa. Ympäristöministeriö jätti 5.4.2002 antamallaan päätöksellä mainitun aluevarausmerkinnän vahvistamatta. Itä-Uudenmaan liiton maakuntahallitus ja Sipoon kunnanhallitus valittivat ympäristöministeriön päätöksestä tältä osin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 11.9.2003 antamallaan päätöksellä taltionumero 2103.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa muun ohella, että suunniteltu vähittäiskaupan suuryksikkö olisi tullut irralleen nykyisestä yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköllä olisi ollut huomattavia ylikunnallisia ja seudullisia vaikutuksia aluerakenteeseen. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Sipoon kunnan tavoitteena ei myöskään ollut luoda Itäsalmen alueelle sellaista keskusta-alueita, jonka asukasmäärä olisi ollut riittävä sinne sijoitettavien liikkeiden asiakaspohjaksi.

Itäsalmen keskustan asemakaavan muutos

Sipoon kunnanvaltuusto oli 15.9.2003 hyväksynyt Itäsalmen keskustan asemakaavan muutoksen, jossa oli osoitettu rakennusoikeutta pääasiassa liikerakentamiseen yhteensä noin 87 000 kerrosneliometriä. Asemakaavan muutos olisi mahdollistanut muun ohella 12 180 kerrosneliometrin suuruisen vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen. Helsingin hallinto-oikeus oli 7.7.2004 antamallaan päätöksellä muun ohella Uudenmaan ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut Sipoon kunnanvaltuuston päätöksen asemakaavan muutoksesta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 26.5.2005 antamallaan päätöksellä taltionumero 1255 Sipoon kunnanhallituksen valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa muun ohella, että Etelä-Sipoon ja varsinkin Itäsalmen asukasluvut ovat olleet viime vuosina kasvussa. Alueelle kohdistuu erityisesti pääkaupunkiseudun suunnalta rakentamispainetta. Alueelle onkin muodostunut maaseutumaisen haja-asutuksen lisäksi myös esikaupunkimaista pientaloasutusta. Kaava-alue kuuluu sijaintinsa ja hyvien liikenneyhteyksiensä johdosta pääkaupunkiseudun vaikutuspiiriin. Kaava-alueen eteläpuolelle rakennettava Vuosaaren satama liikenneväyliseen sekä satamaan mahdollisesti liittyvät logistiikka- ja työpaikkahankkeet liittyvät kaava-alueen tulevaisuudessa todennäköisesti vielä entistä tiiviimmin pääkaupunkiseudun aluerakenteeseen. Muutoinkin asiakirjoihin liitetystä selvityksistä ilmeni, että Etelä-Sipoon alueella hyvinkin erilaiset kehitysnäkymät olivat vielä tuossa vaiheessa mahdollisia Etelä-Sipoon alueella voimassa olevien yleispiirteisten kaavojen eli maakuntakaavan ja seutukaavan ohjausvaikutuksetkin huomioon ottaen.

Edelleen korkein hallinto-oikeus lausui, että kaavan lainmukaisuuden arvioimiseksi kaavaa laadittaessa on riittävästi selvitettävä, miten kaavassa suunnitellut toiminnot sopeutuvat kaava-alueen ulkopuolelle jäävien ja sen vaikutuspiirissä olevien alueiden maankäytöllisiin olosuhteisiin ja muihin maankäyttötavoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuolloin kysymyksessä olleen asemakaavan muutoksen toteuttamisesta aiheutui sellaisia kaava-alueen ulkopuolelle ulottuvia laajoja ympäristövaikutuksia, jotka Etelä-Sipoon alueen tulevassa maankäytön suunnittelussa oli otettava huomioon. Suunnitellun liikekeskuksen vaikutus kaupan palvelurakenteeseen olisi myös ollut merkittävä. Kun otettiin huomioon edellä mainitut alueen sijaintiin ja kehitysnäkymiin liittyvät seikat sekä se, ettei alueella ollut voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ja että Itäsalmen alueelle maakuntakaavassa osoitettu keskustatoimintojen aluevara (C) oli kumottu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä, asemakaavan muutosta laadittaessa ei ollut riittävästi selvitetty Etelä-Sipoon alueen muita maankäyttötarpeita eikä sitä, miten kaava-alueelle suunniteltu hanke oli yhteen sovitettavissa niiden kanssa.

Sipoon kunnan rakennusjärjestys

Sipoon kunnanvaltuusto oli 25.2.2002 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Sipoon kunnan rakennusjärjestyksen. Rakennusjärjestyksen 6. kohdassa oli määrätty, että koko Sipoon kunnan asemakaavoitetun tai ranta-asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue on kuntaan suuntautuvan pääkaupunkiseudun rakentamispaineen vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentin mukaista suunnittelutarvealuetta, ellei kaavassa

toisin määrätä. Suunnittelutarvealueella lupahakemuksen arviointi perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyihin erityisiin edellytyksiin sen lisäksi, mitä luvan edellytyksistä muutoin säädetään.

Helsingin hallinto-oikeus oli 13.12.2002 antamallaan päätöksellä Jaana Junnilan valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen siltä osin kuin se oli koskenut rakennusjärjestyksen 6. kohtaa. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi 20.1.2005 antamallaan päätöksellä taltionumero 83 Sipoon kunnanhallituksen valituksen ja kumosi hallinto-oikeuden päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksensä perusteluissa selvitetyksi, että pääkaupunkiseudun rakentamispaine kohdistuu erityisen voimakkaana Sipoon kunnan alueeseen. Kun myös otettiin huomioon kunnan alueella olemassa oleva tiheä tieverkosto ja arvio siitä, että odotettavissa oleva asutus sijoittuisi nykykäytännön mukaisesti nauhamaisesti teiden varsille sekä eri puolilla kuntaa oleviin kuntakeskuksiin, kunnan alueesta ei myöskään ollut selkeästi erotettavissa sellaista laajahkoa aluetta, johon tämä rakentamispaine ei lainkaan ulottuisi. Kunnan alueella oli lisäksi osia, joilla maankäytön suunnittelutarve perustui erityisiin ympäristöarvoihin tai ympäristöhaittoihin. Esimerkiksi Vantaan kaupungin vastaisen rajan tuntumassa sijaitsevan Sipoonkorven alueella oli merkitystä virkistysalueena koko pääkaupunkiseudulle. Asiakirjoista myös ilmeni, että keskellä kunnan maisemallisesti arvokkaita ja virkistyskäyttöön soveltuvia alueita sijaitsi luonnonsuojelualueita ja Natura 2000 -verkostoon sisällytetyjä kohteita. Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että suunnittelutarvetta ja sen laajuutta ilmensi osaltaan myös se, että kunnan lähi-vuosien kaavoitusohjelmaan oli sisällytetty muun ohella koko kunnan aluetta koskevan yleiskaavoituksen valmistelu. Näissä olosuhteissa rakennusjärjestyksen suunnittelutarvealuetta koskeva määräys täytti maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentissa asetetut edellytykset.

4.3.2. Erityiset perustelut

4.3.2.1. Menettelyyn liittyvät valitusperusteet

4.3.2.1.1. Hallintolain soveltaminen

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan muun ohella valtion viranomaisissa. Hallinto-

lain 5 §:ssä säädetään hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Asianosaisasian käsittelyä koskevista erityisistä menettelyvaatimuksista on hallintolaissa säädetty pykäläkohtaisesti viittaamalla “asianosaisen” käsitteeseen. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta on hallintopäätös, johon kuntajakolain mukaan haetaan muutosta hallintovalituksin. Kuntajakolaissa säädetystä valitusoikeudesta ei kuitenkaan päätöksen edellä kohdassa 4.3.1.2. selostettu erityinen luonne huomioon ottaen seuraa, että valitukseen oikeutettuja olisi pidettävä hallintolain 11 §:ssä tarkoitettuina asianosaisina kuntajakoasiaa valmisteltaessa ja siitä päätettäessä.

4.3.2.1.2. Valmistelu

Kuntajakoselvittäjän asettaminen ja muutosesitys

Kuntajakolain 6 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskeva asia tulee vireille kunnan tai kunnan jäsenen esityksestä tai ministeriön aloitteesta.

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. Jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on pykälän 3 momentin mukaan tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Selvittäjän ehdotuksesta on voimassa mitä kuntajaon muutosesityksestä säädetään.

Kuntajaon muuttamista koskeva asia on tullut aluksi vireille Helsingin kaupunginvaltuuston esityksestä 26.6.2006.

Sisäasiainministeriö on 26.9.2006 päättänyt määrätä toimitettavaksi kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun erityisen selvityksen kuntajaon muuttamiseksi. Samalla ministeriö on asettanut kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Sipoon kuntaa on kuultu ennen kuntajakoselvittäjän asettamisesta. Valmistelu ei ole ollut virheellistä sillä

perusteella, että Sipoon kunnalle ei olisi varattu riittävästi aikaa ilmaista kantaansa tehtävään asetettavasta kuntajakoselvittäjästä. Valmistelussa ei ole tapahtunut virhettä myöskään siitä syystä, että asianomaisten kuntien asukkaille ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi kuntajakoselvittäjän asettamisesta.

Kuntajakoselvittäjä on 30.11.2006 jättänyt sisäasiainministeriölle selvityksen ja esityksen kuntajaon muuttamisesta. Kuntajaon muuttamista koskeva asia on tullut tuolloin vireille myös kuntajakoselvittäjän esityksestä.

Edellä mainittu Helsingin kaupunginvaltuuston esitys on hylätty sisäasiainministeriön 28.6.2007 antamalla päätöksellä. Valtioneuvosto on samana päivänä voinut antaa päätöksen kuntajaon muuttamista koskevana asiana edelleen vireillä olleesta kuntajakoselvittäjän esityksestä.

Näin ollen ja kun otetaan huomioon kuntajakolain 8 §:n 3 momentti valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että se ei ole perustunut kuntajakolain 6 §:ssä tarkoitettuun sisäasiainministeriön aloitteeseen.

Kuntajakoselvittäjän esteellisyyttä koskeva valitusperustelu

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee pykälän 2 momentin mukaan myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa

yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimieliimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettun erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteisen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemi ei ole ollut esteellinen sillä perusteella, että hän on valmistellut kuntajakolokia tai toiminut aikaisemmin kuntajakoselvittäjänä. Myöskään aikaisempi puoluepoliittinen toiminta ei sellaisenaan muodosta esteellisyysperustetta.

Kun otetaan huomioon, että Uudenmaan liitto hoitaa sille kuuluvia alueiden kehittämislain (602/2002) 7 §:n mukaisia lakisääteisiä tehtäviä viranomaistoimintaan rinnastettavalla tavalla, kuntajaon muuttamisesta ei ole odotettavissa Uudenmaan liitolle hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä tai vahinkoa. Se seikka, että Pekka Myllyniemi on Uudenmaan maakuntahallituksen jäsen, ei näin ollen muodosta esteellisyysperustetta.

Valituksissa ei ole esitetty muita sellaisia perusteita, joiden nojalla Myllyniemi olisi ollut esteellinen kuntajakoselvittäjän tehtävään.

Edellä lausuttu huomioon ottaen valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että päätöksen valmistelu olisi ollut esityksen tehneen kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen esteellisyyden johdosta virheellistä.

Kuntajakoselvittäjän esitys

Kuntajakoselvittäjän esityksessä on kuntajakolain 8 §:n 3 momentti ja 6 §:n 3 momentti huomioon ottaen perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä asian arvioimiseksi

tarpeellinen selvitys. Milloin esitys tarkoittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, siinä on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet.

Valtioneuvoston päätöksen valmistelu ei ole ollut virheellistä niillä valituksissa esitetyillä perusteilla, jotka liittyvät kuntajakoselvittäjän esityksen yksityiskohtiin ja esityksen johtopäätöksiin. Mitä tulee kuntajakoselvittäjän esityksen tarkkuuteen yleensä, asiassa on otettava huomioon edellä selostetut kuntajakolain vaatimukset esitykseen mahdollisuuksien mukaan liitettävästä selvityksestä sekä tarpeellisesta tarkkuudesta liitettävien alueiden ilmoittamisessa. Esitys ei ole sillä tavoin puutteellinen, että kuntajakoa koskeva valtioneuvoston päätös olisi kumottava menettelyvirheen johdosta. Tältä osin on myös huomattava, että valtioneuvoston päätöksen valmisteluaineisto on täydentynyt kuntajakoselvittäjän esityksestä annetuilla huomautuksilla ja lausunnoilla.

Huomautusten ja lausuntojen antamisesta on säädetty jäljempänä selostettavassa kuntajakolain 7 §:ssä.

Huomautukset ja lausunnot

Kuntajakolain 7 §:n 1 momentin mukaan ministeriön määräyksestä lääninhallituksen on esityksen tai aloitteen johdosta varattava asianomaisten kuntien asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus 30 päivän kuluessa tehdä huomautuksensa. Tätä koskeva kuulutus on julkaistava siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Huomautukset on toimitettava sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukkaita huomautuksen tehneet ovat tai johon nähden katsovat olevansa muuten asianosaisia. Pykälän 2 momentin mukaan asianomaisten kuntien on annettava esityksestä tai aloitteesta sekä sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa. Kunnan lausunto ja huomautukset on toimitettava määräajassa lääninhallitukselle. Pykälän 3 momentin mukaan ministeriön on tarpeen mukaan määrättävä, että lääninhallituksen on hankittava esityksestä tai aloitteesta asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän lausunto ja muu tarpeellinen selvitys. Lausuntoon on liitettävä luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan ehdotus kuntien välisen rajan sijainnista.

Sipoon kunta on osana kunnan kuulemista järjestänyt asiassa neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen. Asiassa saadun selvityksen mukaan kuuleminen kuntajakoselvittäjän esityksestä on riittävällä tavalla täyttänyt kuntajakolain 7 §:ssä asetetut vaatimukset.

4.3.2.1.3. Päätöksenteko

Valtioneuvoston päätöksen perustelut

Valtioneuvoston valituksenalainen päätös on tehty esittelystä ja se on ollut esittelijänä toimineen virkamiehen ehdotuksen mukainen. Valtioneuvoston on näin ollen katsottava hyväksyneen päätöksellään myös edellä kappaleessa 2 (*Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta*) selostetut esittelijän muistiosta ilmenevät perustelut.

Perusteluista ilmenee riittävästi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisilla perusteilla siihen on päädytty. Kun otetaan huomioon hallintolain 45 §, valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että sitä ei ole lainmukaisesti perusteltu.

Pääministeri Vanhasen esteellisyyttä koskeva valitusperustelu

Asiassa sovellettavat hallintolain esteellisyyssäännökset on selostettu edellä perustelujen kohdassa 4.3.2.1.2.

Valituksenalaisessa asiassa on kysymys valtioneuvoston päätöksestä, joka koskee kuntajaon ja samalla yleisen hallinnollisen aluejaotuksen osittaista muuttamista Helsingin seudulla. Asiaan on siten liittynyt oikeudellisten kysymysten lisäksi merkittäviä yhteiskuntapoliittisia näkökohtia ja arvioita. Pääministeri Matti Vanhanen ei ole tullut esteelliseksi osallistumaan asiassa päätöksentekoon valtioneuvostossa sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että hän on etukäteen julkisesti osallistunut asiasta käytyyn keskusteluun ja puolueensa puheenjohtajana käsitellyt Helsingin seudun aluejaotuksen kehittämistä puoluejohtajien neuvotteluissa. Myöskään sillä seikalla, voiko pääministerin osallistumisella ennalta julkiseen keskusteluun kuntajakoasiassa olla vaikutusta valtioneuvoston työskentelyyn, ei ole asiassa oikeudellista merkitystä. Valtioneuvoston jäsenten on asianmukaisten säännösten mukaisessa järjestyksessä ja virkavastuulla päätettävä kulloinkin asiasta.

Valituksissa ei ole esitetty muitakaan sellaisia hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja perusteita, joiden nojalla pääministeri Matti Vanhanen olisi ollut esteellinen käsittelemään kuntajakoasiaa valtioneuvostossa.

Edellä lausuttu huomioon ottaen valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että pääministeri Matti Vanhanen olisi ollut esteellinen.

Liitosalueen raja

Kuntajakolain 42 §:n mukaan asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän tulee huolehtia kuntajaon muuttamista tai kuntien välisen rajan sijaintia koskevan päätöksen mukaisten muutosten tekemisestä kiinteistörekisterin mukaiseen kuntajakoon (*kameraalinen jaotus*).

Milloin osa kiinteistöstä on kuntajakolain 42 §:ssä tarkoitettujen päätösten johdosta siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se on saman lain 43 §:n 2 momentin mukaan lohkomalla tai, jos kysymyksessä on tontti tai yleinen alue, tontinmittauksella tai yleisen alueen mittauksella muodostettava itsenäiseksi kiinteistöksi. Jos osa muusta rekisteriyksiköstä on edellä mainitusta syystä siirrettävä kameraalisesti kunnasta toiseen, se muodostetaan uudeksi rekisteriyksiköksi sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Valtioneuvoston päätöksessä on lueteltu Helsingin kaupunkiin siirrettävät kiinteistöt, rekisteriyksiköt ja niiden osat. Luettelo vastaa sitä Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän esityksen pohjalta laatimaa täsmennettyä karttaa, joka on ollut valmisteluvaiheessa nähtävillä. Valtioneuvoston päätös on liitosalueen rajauksen suhteen riittävän täsmällinen. Siltä osin kuin siirtäminen koskee ainoastaan osaa kiinteistöstä tai muusta rekisteriyksiköstä, asiassa toimitetaan kuntajakolain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu kiinteistötoimitus.

Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, että valtioneuvoston päätöksen perustelumateriaalin liitteenä ollut kartta on vähäisessä määrin poikennut valtioneuvoston päätöksessä luetelluista alueista ja edellä mainitusta Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän esityksen pohjalta tarkentamasta kartasta.

Kuntajaon muutos ei vaikuta yksityisoikeudellisiin omistus- ja hallintasuhteisiin. Valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä Jouko Viljakaisen valituksessa esitetyllä perusteella, että Vantaan kaupungissa sijaitseva tila, jolla on osuus eräisiin yhteisiin alueisiin, on valtioneuvoston päätöksen mukaan sisällytetty Helsinkiin liitettävään alueeseen.

Kiinteistötietojärjestelmästä saadun tiedon mukaan Antti Partasen valituksessa tarkoitettu määräala on lohkomalla muodostettu Sipoon kunnan Hindsbyn kylässä sijaitsevaksi tilaksi RN:o 5:55. Valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen Partasen valituksessa esitetyllä perusteella.

4.3.2.1.4. Johtopäätös menettelyyn liittyvistä valitusperusteista

Valituksissa ei ole edellä perustelujen kohdissa 4.3.2.1.1.-4.3.2.1.3. lausuttu huomioon ottaen tai muutoinkaan esitetty sellaisia menettelyyn liittyviä valitusperusteita, joiden nojalla valtioneuvoston päätöstä olisi pidettävä lainvastaisena.

4.3.2.2. Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset

4.3.2.2.1. Oikeudellisia edellytyksiä koskevat oikeusohjeet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajakolain 1 §:n 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään muun ohella kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kuntajakolainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/1997 vp) todetaan tältä osin, että alueellisella eheydellä ymmärretään sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.

Kuntajakolain 1 §:n 2 momenttiin on tehty lakimuutoksella (170/2007) lisäys, jonka mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Hallituksen esityksen (HE 155/2006 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lisäys täydentää momentin nykyistä sisältöä ja ohjaa kuntia niiden valmistellessa kuntajaon muutoksia. Muutos on tullut voimaan 23.2.2007 ja sitä sovelletaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

Kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset

Kuntajakolain 3 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan 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.

Kuntajakolainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 135/1997 vp) mukaan kuntajakolain 3 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi neljä yleistä edellytystä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa tapauksissa. Edellytykset säädettäisiin niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisenaan täytyisivät kohtalaisen helposti, mutta vastaisivat sisällöllisesti läheisesti nykyisiä.

Kuntajakolain 3 §:n 1 momentin yleisissä edellytyksissä käytettyä sanaa "alue" tulkittaessa on otettava huomioon se, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä (HE 135/1997 vp).

Kuntajakolain 3 §:n 1 momentin yleisissä edellytyksissä alueen asukkaille ei tarkoiteta pelkästään liitosalueen nykyisiä asukkaita. Hallituksen esityksessä (HE 135/1997 vp) todetaan, että kuntajaon muuttamista koskevien päätöksiä välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat julkisen vallan organisaatioihin ja välilliset vaikutukset sulkevat piiriinsä sekä päätöksenteon hetkellä että sen jälkeen yksilöimättömissä olevan henkilökunnan. Päätöksen oikeusvaikutusten ei siten voida katsoa kohdistuvan yksinomaan päätöksentekohetkellä tiedossa olevaan asukasjoukkoon.

Kuntajaon muuttamisen erityiset edellytykset

Kuntajakolain 5 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen erityisistä edellytyksistä kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa. Pykälän 1 momentin mukaan kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:

- 1) jos minkään asianomaisten kunnan valtuusto ei vastusta muutosta; tai
- 2) jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maa-pinta-alasta. Pykälän 2 momentin mukaan muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Hallituksen esityksessä (HE 135/1997 vp) todetaan, että kuntajakolain 5 §:n 2 momentin nojalla voitaisiin pykälässä tarkoitettuja muutoksia

tehdä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja suurempinakin valtuuston tahdon vastaisesti, mikäli 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset toteutuisivat niissä erityisellä painavuudella.

Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tässä asiassa tulevat kuntajakolain säännökset kuntajaon muutoksen oikeudellisista edellytyksistä sovellettavaksi niin, että samalla otetaan asian laadun edellyttämällä tavalla huomioon myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Niihin kuuluu muun muassa suhteellisuusperiaate.

4.3.2.2.2. Pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun erityisasema

Pääkaupunkiseutuun luetaan Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten kaupungit. Pääkaupunkiseudulla on noin miljoona asukasta ja selvityksen mukaan siellä on viime vuosina ollut noin 590 000 työpaikkaa. Pääkaupunkiseudun pinta-ala on noin 0,2 prosenttia koko maan pinta-alasta. Siellä asuu kuitenkin noin viidennes koko maan väestöstä.

Helsingin seudulla tarkoitetaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta. Siihen kuuluvat Helsinki, Vantaa, Kauniainen, Espoo, Sipoo, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kirkkonummi, Pornainen, Hyvinkää, Mäntsälä ja Siuntio (Ympäristöministeriön julkaisu "Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa", 2003). Helsingin seutuun on eräissä yhteyksissä luettu myös Vihti. Työssäkäynti ja asiointi kuntarajojen yli on aktiivista. Selvitysten mukaan esimerkiksi Järvenpään, Keravan, Kirkkonummen, Nurmijärven, Sipoon, Siuntion, Tuusulan ja Vihdin työvoimasta yli 40 prosentilla työssäkäyntialueena on pääkaupunkiseutu.

Sipoon kunta poikkeaa olemassa olevalta yhdyskuntarakenteeltaan olennaisesti muusta Helsingin seudusta. Asiassa saadun selvityksen mukaan Sipoon yhdyskuntarakenne on hajaantunut. Sipoon kunnan väestötiheys on 50 asukasta neliökilometrillä. Väestötiheys Helsingin kaupungissa on yli 3 000 asukasta neliökilometrillä. Erityisesti Helsingin itäosiin on keskittynyt tiivistä kerrostalorakentamista.

Helsingin seutu on kaavoituksessa erityisasemassa, mikä on otettu huomioon myös edellä kohdassa 4.3.1.3. selostetuissa valtioneuvoston hyväksymissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan alueiden käytön ratkaisuksi lähinnä maakuntakaavassa, jonka laatiminen on maakuntaliiton tehtävänä. Maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia muun ohella asuntorakentamiseen, liikenneyhteyksiin, työpaikkarakentamiseen sekä virkistysalueisiin. Maakuntakaava puolestaan ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkemmin säädetyllä tavalla kunnan yleiskaavan ja asemakaavan laatimista.

Helsingin seudun asuntorakentamisen, liikenneyhteyksien ja elinkeinoelämän kehittämistä maakuntakaavoituksen avulla heikentää se, että Sipoon kunta kuuluu eri maakuntaliittoon kuin muut Helsingin seudun kunnat.

4.3.2.2.3. Liitosalueen erityispiirteitä

Valtioneuvosto on valituksenalaisella päätöksellään päättänyt liittää Helsinkiin Sipoon kunnan lounaisosasta maapinta-alaltaan noin 26 neliökilometrin suuruisen alueen ja Vantaan kaupungista noin 2 neliökilometrin suuruisen Västerkullan kiilan alueen. Sipoosta liitettävällä alueella asuu noin 2 000 henkilöä ja Västerkullan kiilan alueella noin 30 henkilöä.

Lounais-Sipooseen ja varsinkin Itäsalmen alueelle kohdistuu pääkaupunkiseudun suunnalta painetta asuntorakentamiseen. Tämä on ollut osaltaan perusteena myös Sipoon kunnan rakennusjärjestyksen suunnittelu-alueuetta koskevalle määräykselle, mikä on otettu huomioon perusteena edellä kohdassa 4.3.1.4. selostetussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kumottaessa Sipoon kunnanhallituksen valituksen johdosta Helsingin hallinto-oikeuden päätös ja todettaessa rakennusjärjestyksen määräys lainmukaiseksi. Lounais-Sipoon ja Itäsalmen alueelle on viime vuosina muodostunut maaseutumaisen haja-asutuksen lisäksi esikaupunkimaista pientaloasutusta. Pientaloasutus on palvelujen ja työpaikkojen osalta tukeutunut Helsinkiin. Alueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, joten asuntorakentaminen on toteutunut asemakaavoituksella tai yksittäisiä rakennushankkeita varten myönnettyin luvuin.

Västerkullan kiilan alue sijaitsee välittömästi Helsingin kaupungin puolella olevan Vuosaaren sataman pohjoispuolella ja rajoittuu itäosastaan

samoin Vuosaaren sataman tuntumassa olevaan Lounais-Sipooseen. Lounais-Sipoon kautta kulkee valtatie (E18) Pietariin. Kuten edellä kohdassa 4.3.1.4. selostetussa Itäsalmen asemakaavan muutosta koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä lausutaan, Vuosaaren satama liikenneväylineen sekä satamaan mahdollisesti liittyvät logistiikka- ja työpaikkahankkeet liittävät liitosalueen tulevaisuudessa todennäköisesti vielä entistä tiiviimmin pääkaupunkiseudun aluerakenteeseen.

Lounais-Sipoon ja Västerkullan kiilan alueella on myös merkittäviä luonnonarvoja, kuten osia Natura-kohteesta. Lounais-Sipoon pohjoispuolella on Sipoonkorven aluetta, jolla on merkitystä virkistysalueena koko pääkaupunkiseudulle. Eteläosastaan Lounais-Sipoo rajautuu saaristoon.

Helsingin kaupunki omistaa Lounais-Sipoon alueella huomattavia maa-alueita.

4.3.2.2.4. Oikeudellisten edellytysten arviointi

Asiassa saatu selvitys osoittaa, että Sipoon kunnan harjoittama maapolitiikka ei ole mahdollistanut Helsingin seudun luontevaa kehitystä itään. Helsingin seudun yhdyskuntarakenne ei ole kehittynyt tasapainoisesti.

Liitosalue, joka käsittää sekä Lounais-Sipooseen kuuluvaa aluetta että Vantaan kaupungissa sijaitsevan Västerkullan kiilan alueen, on Helsingin seudun kehittämisen kannalta keskeinen. Alueen luonnonolosuhteet ja alueen kautta kulkeva valtatie asettavat kuitenkin rajoituksia maankäytölle.

Sipoon kunnan ilmoituksen mukaan kunnan maapolitiikkaa on muutettu Helsingin kaupungin kuntajakomuutosta koskevan esityksen jälkeen. Kunnanvaltuusto on 28.8.2006 hyväksynyt rakennemallin yleiskaavan pohjaksi. Kunnanhallitus on hyväksynyt yleiskaavaluonnoksen 13.2.2007. Kunnanvaltuusto on keväällä 2007 hyväksynyt kunnan kehittämisen suuntaviivat kartoittavan Sipoo 2025 -strategian. Sipoo on puheena olevilla yleiskaavaluonnoksella ja kuntastrategialla hyväksynyt maankäyttöpölytiikan, jolla Sipooseen saataisiin 40 000 uutta asukasta ja 13 000 uutta työpaikkaa. Näistä 20 000 asukasta ja 7 000 työpaikkaa sijoittuisi liitosalueelle vuoteen 2025 mennessä. Sipoon kunnan ilmoituksen mukaan yhdyskuntarakenteen kehitys, sen tarvitsema infrastruktuuri ja tulevien asukkaiden palvelut rahoitetaan ja tuotetaan asemakaavoituksen tuomalla erittäin suurella kiinteistöjen arvonnousulla. Tähän liittyen Sipoon kunta on hakenut Helsingin kaupungin omistamien alueiden lunastamista.

Lounais-Sipoon aluetta koskevasta voimassa olevasta kaavatilanteesta ja muusta maankäytön suunnittelusta ilmenee yhdyskuntarakenteen hajautisuus. Kuten edellä kohdassa 4.3.1.4. selostetun Itäsalmen asemakaavaa koskevan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenee, tähänastisessa maankäytön suunnittelussa ei ole otettu huomioon alueen sijaintiin ja kehitysnäkymiin kohdistuvia vaatimuksia. Sipoon kunnassa vireillä olevaa yleiskaavahanketta ei voida rinnastaa lainvoimaisesti ratkaistuihin ja maankäyttöä tosiasiallisesti ohjaaviin kaavoihin. Tästä syystä ei myöskään ole voitu arvioida vireillä olevan yleiskaavahankkeen vaikutuksia.

Helsingin kaupunki omistaa Lounais-Sipoon alueella runsaasti maata. Yksityiskohtaisista maankäyttöratkaisuista päätetään sitovasti vasta kaavoituksessa, mutta maanomistuksella on ennalta arvioiden kuitenkin tosiasiallista merkitystä kaavoitusprosessien joutuisuuden ja kaavojen toteuttamisen kannalta. Helsingin kaupungilla on muutoinkin hyvät taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset kehittää edellä kohdassa 4.3.2.2.2. määritellyn Helsingin seudun yhdyskuntarakennetta idän suuntaan ja yhteensovittaa sitä pääkaupunkiseudun ja muun Helsingin seudun yhdyskuntarakenteeseen toiminnallisesti kestäväällä tavalla. Edellä lausutun perusteella kuntajaon muutoksella, jolla osa Lounais-Sipoosta ja Vantaan kaupungissa sijaitseva Västerkullan kiilan alue liitetään Helsingin kaupunkiin, parannetaan kuntajakolain 3 §:ssä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla Helsingin seudun elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja edistetään saman momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla Helsingin seudun kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Yhdyskuntarakenteen kehittämällä edistetään myös kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuina tavoin palveluiden järjestämistä alueen asukkaille ja mahdollistetaan saman momentin 2 kohdassa tarkoitettuina tavoin alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantaminen. Näin ollen tämä kuntajaon muutos täyttää lain 3 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa säädettyt yleiset edellytykset kuntajaon muutokselle.

Sipoon kunta on vastustanut kuntajaon muutosta. Lisäksi muutos vaikuttaa Sipoon kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla ja Helsingin kaupungin pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla. Kuntajaon muutos voidaan näin ollen kuntajakolain 5 §:n 2 momentin mukaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa on otettava huomioon, että kysymyksessä on erityinen edellä kohdassa 4.3.2.2.2. määriteltyyn Helsingin seutuun kuuluva ja muista kunnallisista jaoituk-

sista poikkeava alue. Tämä ilmenee muun ohella siitä, että valtioneuvoston vuonna 2000 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa Helsingin seutu on asetettu muuhun maahan verrattuna erityiseen asemaan. Kun otetaan huomioon liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, edellä mainitut kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyvät kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina. Helsingin seudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Kuntajaon muutos täyttää myös kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa kuntajaon muuttamiselle asetetut tavoitteet.

Sipoon kunnassa on tällä hetkellä noin 19 000 asukasta. Kuntajaon muutos merkitsee noin 2 000 asukkaan vähenemistä. Samalla se merkitsee myös Sipoon kunnan tulojen ja menojen vähenemistä. Täsmällisen arvon tekeminen kuntajaon muutoksen vaikutuksista Sipoon kunnan talouteen ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa mahdollista. Kuntajakolain 20 §:n 1 momentin mukaan asianomaisten kuntien on toimitettava kuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 5 §:n 3 momentin mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kun otetaan huomioon Sipoon kunnan sijainti Helsingin seudulla ja alueella, johon kohdistuu rakentamispaineita, kunnan yleiskaavaluonnokseen perustuvat suunnitelmat Sipoon kunnalle jäävän alueen kehittämisestä sekä kunnan mahdollisuus huolehtia edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitetuista tehtävistä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, kuntaliitoksen aiheuttama asukasmäärän väheneminen noin 2 000 asukkaalla ei muodosta perustetta pitää valtioneuvoston päätöstä lainvastaisena.

4.3.2.2.5. Johtopäätös kuntajaon oikeudellisia edellytyksiä koskevista valitusperusteista

Valituksissa ei ole edellä perustelujen kohdissa 4.3.2.2.1.-4.3.2.2.4. lausuttu huomioon ottaen tai muutoinkaan esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla valtioneuvoston päätöstä olisi pidettävä lainvastaisena sillä

perusteella, että päätös ei täyttäisi kuntajakolaissa kuntajaon muuttamiselle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä.

4.3.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos

Kun otetaan huomioon edellä perustelujen kohdissa 4.3.1. (*Yleiset perustelut*) ja 4.3.2. (*Eriyiset perustelut*) lausuttu, valtioneuvoston päätös ei ole hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Valitukset on siten hylättävä.

4.3.4. Oikeudenkäyntikulut

Asian näin päättyessä, ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Marina Fazerille ja hänen asiakumppaneilleen, Peter Stenvallille, Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf:lle, Ulf William Thuringin oikeudenomistajille sekä Micaela Johanssonille ja hänen asiakumppaneilleen ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Hallberg

Ahti Rihto (t)

Pirkko Ignatius

Niilo Jääskinen

Irma Telivuo

Anne E. Niemi

Sakari Vanhala

Heikki Harjula

Asian esittelijät,
kansliapäällikkö Riitta Mutikainen

vanhempi hallintosihteeri Anneli Tulikallio

JAKELU	Päätös	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tero Ojanen, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 2) Frank Sjöström, maksutta 3) Pär-Erik Sjöström, maksutta 4) Kristina Sjöström, maksutta 5) Antti Samuli Partanen, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 6) Camilla Weckström ja hänen asiakumppaninsa, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 7) Astrid Nurmivaara ja Göran Härmälä, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 8) Juha Wermundsén ja Annika Wermundsén, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 9) Marina Fazer ja hänen asiakumppaninsa, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 10) Eija ja Jorma Tiilikka, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 11) Svenska Folkpartiet i Östra Vanda rf, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 12) Jouko Viljakainen, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 13) Peter Stenvall, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 14) Sipoon kunnanhallitus, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 15) Sipoon Puolesta ry - För Sibbo rf, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 16) Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat rf, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 17) Kati Tyystjärvi ja hänen asiakumppaninsa, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 18) Ulf William Thuringin oikeudenomistajat, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 19) Catharina Lindroos ja hänen asiakumppaninsa, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 20) Pia Hjelt, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 21) Micaela Johansson ja hänen asiakumppaninsa, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 22) Leena Liipola, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 23) Catharina Westermarck, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 24) Johanna Horelli, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa 25) Sten Sundberg, maksutta
	Jäljennös	<p>Valtioneuvosto Sisäasiainministeriö Helsingin kaupunginhallitus Vantaan kaupunginhallitus Etelä-Suomen lääninhallitus Uudenmaan maanmittaustoimisto</p>
	Asiakirjat	Korkein hallinto-oikeus