



Sibbo Naturskyddare – Sipoon Luonnonsuojelijat r.f.
c/o Christell Åström
Boxvägen 823
01190 Box

Högsta förvaltningsdomstolen
PB 180
00131 Helsingfors

Ärende:

Besvär angående statsrådets beslut den 28.6.2007 om ändring av kommunindelningen mellan Sibbo kommun, Vanda stad och Helsingfors stad, publicerad i författningssamlingen 4.7.2007, publikationsnummer 746/2007.

Ändringssökande:

Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f., c/o Christell Åström, Boxvägen 823, 01190 Box.

Krav:

Statsrådets beslut bör förkastas som lagstridigt (kommunindelningenslagen 1196/1997, förvaltningslagen 434/2003).

Motiveringar:

Enligt kommunindelningenslagens 3§ kan kommunindelningen ändras om ändringen:

1. främjar ordnandet av service för invånarna i området
2. förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området
3. förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
4. främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Enligt 5§ sägs att en ändring i kommunindelningen som innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas, men inte att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, kan verkställas, om:

1. inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen, eller om
2. ändringen inte inverkar på invånarantalet i någon kommun med mer än fem procent eller på arealen i någon kommun med mer än tio procent, räknat enligt landarealen.

I övrigt kan en sådan ändring i kommunindelningen som avses i 1 mom. **verkställas endast under särskilt vägande i 3§ nämnda förutsättningar.**

Eftersom kommunfullmäktige i Sibbo enhälligt motsatt sig en ändring i kommunindelningen och områdets invånarantal överstiger 5 % av kommunens totala invånarantal krävs att särskilt vägande skäl enligt 5 § 2 mom. uppfylls.

Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. anser att kommunindelningens lagens 3§ och 5§ inte uppfylls i det beslut statsrådet tagit. De förutsättningar som krävs enligt 3 § och de vägande förutsättningarna som krävs enligt 5 § fattas. Beslutet som statsrådet fattat baserar sig enligt föreningens uppfattning inte på lagparagrafer utan är ett politiskt beslut, och bör således upphävas.

Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. grundar sitt krav på följande argument:

- En klar brist i såväl kommunindelningsutredare Pekka Myllyniemis utredning (daterad 30.11.2006) som i den av inrikesministeriets föredragande tjänsteman skrivna promemorian (daterad 28.6.2007) vilken varit statsrådet tillhanda som underlag vid beslutsfattandet är att man inte granskat 3§ förutsättningar ur det berörda områdets synvinkel, utan konsekvent och samtidigt mycket överskådligt och ytligt granskat nyttan enbart ur Helsingfors stads synvinkel. Således saknas en utredning hur en eventuell kommunindelningsändring främjar ordnandet av service för invånarna i området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet för Sibbos del. Utan en dylik utredning kan man inte ta ställning eller göra beslut i frågan.
- I promemorian konstateras mycket allmänt att ” *Helsingfors stad har de i 1 § i kommunindelningens lagens föreskrivna ekonomiska och på personella resurser grundade förutsättningarna att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen i området*”. Det finns inga som helst beskrivningar på vilket sätt detta skulle göras. Likaså saknas en analys över hur Sibbo kommun planerat det berörda området så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas.
- Föredragande tjänstemannen vid inrikesministeriet konstaterar att ” *i beslutet har också beaktats att Helsingfors stad på grund av sin storlek och sina resurser har klart bättre förutsättningar än Sibbo att utveckla områdets samhällsstruktur på planerat sätt*”. Det att Helsingfors stad eventuellt skulle ha bättre resurser att bygga ut det nu berörda området innebär inte att kommunindelningens lagens 3§ skulle uppfyllas, än mindre uppfyller det 5§ krav på vägande skäl. Sibbo kommun har påbörjat uppgörandet av en generalplan för hela kommunen vilken omfattar en ökning av kommunens invånarantal med 40 000 till år 2025. Generalplanarbetet har nämnts endast kort, trots att dessa planer direkt ger svar på hur t.ex. kommunen kommer att ordna med boende och service i kommunen och på hur kommunen tänkt svara på huvudstadsregionens behov av flera bostäder. Kommunindelningsutredare Myllyniemi kommenterar kort att Sibbo kommuns generalplan 2025 inte är realistisk. Därtill konstaterar han också kort att kommunen haft problem med styrningen av markanvändningen. Dessa kommentarer motiveras dock inte på något sätt.
- Det argument som föredragande tjänstemannen för fram som särskilt vägande förutsättningar som avses i 5§ 2 mom., d.v.s. att Helsingfors stad är centrum för landets enda metropolområde av internationell betydelse, och att det ligger i hela landets intresse att trygga en balanserad utveckling där, är inte ett juridiskt hållbart argument. Sibbo kommun är redan en del av metropolområdet, och som tidigare nämnts har man i samband med generalplanarbetet vidtagit kraftiga åtgärder för att delta i utbyggnaden av samhällsstrukturen.

- Ett av de viktigaste argumenten mot statsrådets beslut är det faktum att ungefär 93% av invånarna i Sibbo har motsatt sig en annektering av det nu berörda området i en folkomröstning. Då man beaktar den kommunala självstyrelsens starka ställning i grundlagen är det svårt att förbigå ett dylikt röstresultat. Statsrådet har uppenbarligen dock inte ansett att invånarnas åsikt är av någon som helst betydelse.
- I beredningen, dvs. både i kommunindelningsutredare Myllyniemis utredning samt inrikesministeriets promemoria, har man totalt negligerat annekteringsområdets begränsningar som långt styrt utvecklingen hittills. Dels finns det fysiska hinder som gör att området (både i Vanda och Sibbo) inte består av tät stadsbebyggelse, dvs. hinder som utgörs av jordmånen och topografin samt av de naturvärden som området hyser. I den del av sydvästra Sibbo som enligt statsrådets beslut skulle införlivas med Helsingfors finns å ena sidan rikligt med låglänta och, *redan idag*, översvämningskänsliga lermarker och å andra sidan mycket bergig terräng, vilket är en av orsakerna till att området inte lämpar sig för byggnation av bostäder för de 20 000 invånare som nämns i Myllyniemis utredning och inrikesministeriets promemoria.

Den tyngst vägande orsaken till att området inte har kunnat eller kan användas för byggande av tät stadsstruktur är områdets naturvärden, dvs. de skyddade fågelvikarna vid kusten samt den nationellt värdefulla skogskontinenten Sibbo storskog norr om motorvägen. Dessa områden har i gällande landskapsplan till största delen reserverats som frilufts- och naturskyddsområden, och bör även i fortsättningen sparas som rekreationsområden för hela huvudstadsregionens behov. Riksorganisationerna Natur och Miljö och Finlands Naturskyddsförbund har i mars 2006 föreslagit att stora delar av Sibbo storskog skulle anvisas till nationalpark. Till detta område hör också områden som enligt statsrådets beslut skulle anslutas till Helsingfors, och som bl.a. Myllyniemi och Helsingfors stad anser att kunde byggas ut som bostadsområden (bl.a. områden som Helsingfors stad äger).

Sibbo storskogs värde som en nationellt viktig helhet har senast erkänts från statligt håll i det svar som miljöministeriet 3.8.2006 gav med anledning av spörsmål SS 592/2006 rd (Hur kommer regeringen att gå till väga när det gäller att grunda en nationalpark i Sibbo storskog?). Miljöministeriet säger bland annat att Sibbo storskog vid sidan av Noux och Meiko är "ett av de viktigaste intakta skogsområdena, de s.k. skogskontinenterna, i huvudstadsregionen". Miljöministeriet konstaterar vidare, att "över hälften av det ca 5 000 hektar stora området med skog, berg, små kärr och bäckar ägs av staten samt Helsingfors stad och Vanda stad. Detta kombinerat med Sibbo kommuns markanvändningspolitik har hittills garanterat att skogskontinenten förblivit obebyggd".

De områden av Sibbo storskog som staten äger (innersta delarna av storskogen) har tagits med i Natura 2000 och en förordning om att ett statsägt, 1440 ha stort område skall bli naturskyddsområde har givits. Dessa områden omfattar ändå enbart själva kärnan och en del av skogskontinenten, bland annat ingår inte de delar av Sibbo storskog enligt statsrådets beslut skulle sammanslås med Helsingfors i det ovan nämnda Natura- eller naturskyddsområdet. Miljöministeriet säger vidare i sitt svar på spörsmålet också att "Eftersom skogskontinenten Sibbo storskog är strategiskt belägen och rekreativ inriktad, bör den i första hand bevaras genom planering av markanvändningen på olika nivåer så att bostäder, trafik och annan effektiv markanvändning stys bort från området. Med hjälp av planbestämmelser på olika nivåer kan tillräckliga skydds- och rekreativområden reserveras där. Ministeriet ser det som viktigt att eventuellt bostadsbyggande och annan utveckling stys på ett sådant sätt att skogskontinenten inte mister sin ekologiskt viktiga

förbindelse med andra grönområden i närheten. Det är ytterst viktigt att bevara ekologiska korridorer som den s.k. östra Centralparken för att naturområdena i Sibbo storskog och i närheten av Helsingfors centrum skall förbli livskraftiga och artutbytet tryggt."

I Sibbo kommun (och Östra Nylands förbund) har det hittills funnits en politisk vilja att bevara storskogen som en helhet genom planläggning, vilket också miljöministeriet ovan konstaterat. Helsingfors stad har däremot i många olika sammanhang, t.ex. i arbetsgruppen för Sibbo storskog starkt motsatt sig att de södra delarna av storskogen också i fortsättningen skulle bevaras som skydds- och rekreationsområden.

I beredningen av ärendet har varken kommunutredare Pekka Myllyniemi eller föredragande Arto Sulonen vid inrikesministeriet uppenbarligen inte förstått Sibbo storskogs nationella värde som skogskontinent och inte heller bekantat sig t.ex. med planereserveringarna i gällande landskapsplan eller miljöministeriets ställning i frågan. Området norr om motorvägen som skulle sammanslås med Helsingfors stad består till största delen av friluftsområden (VR) samt jord- och skogsbruksområden med behov att styra friluftslivet eller miljövärden (MU). Myllyniemi har i sin utredning kvitterat problematiken kring Sibbo storskog med att konstatera att "i Helsingfors har man en lång tradition av att anpassa naturvärden som en del av en tät stadsstruktur". Detta konstaterande upprepar Myllyniemi ordagrant fyra gånger i sitt förslag, någon annan analys av problematiken kring att bygga i de södra delarna av storskogen gör han inte. **Eftersom Sibbo storskogs värde uttryckligen utgörs av helheten, dvs. ett vidsträckt, obebyggt skogsområde, är det omöjligt att förena tät stadsstruktur och miljövärden på området. Att sammanslå det föreslagna området med Helsingfors löser därmed inte "metropolens" brist på mark för bostadsbyggande.**

Således, på basen av det ovanstående, anser Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. att de vägande skäl som statsrådet motiverat sitt beslut med, d.v.s. att trygga en balanserad utveckling av Helsingfors inte går att uppfylla i det nu berörda området. Det är omöjligt att bebygga området med tät stadsstruktur, vilket också Sibbo kommun tagit i beaktande i det pågående generalplanarbetet.

Med hänvisning till det ovannämnda anser Sibbo Naturskyddare- Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. även att de motiveringar som presenteras som grund för statsrådets beslut inte uppfyller förvaltningslagens 45§ gällande motivering av beslut. Ett beslut skall motiveras. I motiveringen skall det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. I såväl kommunindelningsutredare Myllyniemis utredning som i inrikesministeriets promemoria är motiveringarna mycket översiktliga. Därtill är de "utredningar" man gjort, t ex för att påvisa att kommunindelningens 3§ uppfylls likaså väldigt ytliga och ensidigt vinklade från Helsingfors utgångspunkt vilket även ovan har konstaterats.

Föreningen anser det därtill vara skrämmande att ett så viktigt beslut kan göras utgående ifrån ett så dåligt berett och partiskt bakgrundsmaterial som i detta fall. I beredningen finns tydliga brister och bakgrundsmaterialet består till största delen av lösryckta (förhands)åsikter som inte motiverats medan de på laglighetsgrunder baserade argumenten lyser med sin frånvaro. Därtill har Sibbo kommuns planer över hur man tänker sig att utveckla kommunen som en del av metropolens i framtiden konsekvent förbisett.

Avslutningsvis vill Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. även fästa uppmärksamhet på beslutets karaktär av prejudikat och dess betydelse för den kommunala självbestämmanderätten. I det fall statsrådet beslut vinner laga kraft kommer det att ha ödesdigra konsekvenser för den

kommunala självbestämmanderätten som är stark och fastslagen i såväl vår grundlag som inom Europeiska Unionen. Det beslut som statsrådet nu tagit strider mot alla tidigare tolkningar av dessa lagar.

Sibbo Naturskyddare- Sipoon Luonnonsuojelijat r.f. förbehåller sig rätten att komplettera besväret.

Sibbo, den 2.8. 2007

Christell Åström, ordf.
Sibbo Naturskyddare-
Sipoon Luonnonsuojelijat r.f.

Heidi Lyytikäinen, sek.
Sibbo Naturskyddare-
Sipoon Luonnonsuojelijat r.f.