

Riitta Myllymäki

9.12.2015

Hollolan kunta
Kunnanjohtaja Päivi Rahkonen
PL 66
15871 Hollola

Lausuntopyyntöne 12.11.2015

Lausunto vireillä olevista sopimusmuutoksista koskien joukkoliikenne- ja jätehuoltoyhteistyötä Päijät-Hämeen alueella

Hollolan kunta pyytää Päijät-Hämeen kuntien puolesta lausuntoa vireillä olevista Lahti-Nastola yhdistymishallituksen muihin kuntiin hyväksyttäväksi lähettämistä sopimusmuutoksista koskien joukkoliikenne- ja jätehuoltoyhteistyötä. Lausuntopyynnössä todetaan seuraavaa:

” Päijät-Hämeen alueella toteutuu 1.1.2016 kaksi kuntaliitosta: Lahti-Nastola ja Hollola-Hämeenkoski. Kuntaliitoksiin liittyen on erilaisia yhteistoimintasopimuksia päivitetty ja jätetty tulkinnallisiksi (tulkitaan käytännössä liitoksen vaikutuksia).

Lahden kaupunki teki esityksen joukkoliikennelautakunnan lakkauttamisesta ja jätehuoltolautakunnan enemmistöedustuksen siirtymisestä Lahdelle. Molempiin muutosesityksiin suhtauduttiin kuntien yhteisessä neuvottelussa muiden kuntien osalta varauksellisesti.

Muiden kuntien osalta joukkoliikennelautakunnan lakkauttaminen luo tilanteen, missä kunnille vaikuttavista kuluista päättää toimitus, johon ei kuulu muiden kuntien edustajia. Lakkauttamisesitykseen sisältyvä kuntien edustajista muodostettu erillinen yhteistyöryhmä ei voi taata sitä, että itse päätöksentekovaiheessa kunnan ääni tulisi kuuluville.

Jätehuoltolautakunta koetaan lakisääteistä tehtävää hoitavaksi toimielimeksi, johon muiden kuntien näkökulmasta tulisi soveltaa perustuslakivaliokunnan lausumaa ns. pakkokuntayhtymistä (ei enemmistövaltaa yksittäiselle kunnalle).

Kuntia kiinnostaa myös muodostuva tilanne, mikäli muutoksia ei muissa kunnissa hyväksytä.”

Yhdistymishallitus (Lahti-Nastola) on 10.8.2015 § 67 päättänyt irtisanoa osaltaan yhteistyösopimukset mm. joukkoliikenne- ja jätehuoltoasioissa päättymään 31.12.2015 sekä käynnistää neuvottelut Päijät-Hämeen kuntien kesken tarvittavan yhteistyön järjestämiseksi em. asioissa.

Joukkoliikenneyhteistyö

Voimassa oleva yhteistoimintasopimus

Sopimuksen osapuolina on 12 kuntaa. Sopimuksessa on mm. seuraavat määräykset:

- Sopijakunnat hoitavat nämä tehtävät kuntalain 76 ja 77 §:n mukaisesti siten, että Lahden kaupunki perustaa niistä huolehtimaan yhteisen toimielimen toimivaltaisen lupaviranomaisen tehtäviä varten.
- Seudullisen joukkoliikennelupaviranomaisen tehtävien hoitamista varten perustetaan Lahden kaupungin tekniseen ja ympäristötoimialaan kuuluva Lahden seudun joukkoliikennelautakunta. Lautakunnassa on 13 jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä.
- Lahti nimeää kuusi jäsentä, Heinola, Hollola, Nastola, Orimattila kukin yhden jäsenen, Asikkala ja Padasjoki yhdessä yhden jäsenen, Sysmä ja Hartola yhdessä yhden jäsenen sekä Artjärvi, Hämeenkoski ja Kärkölä yhdessä yhden jäsenen.
- Sopimus on voimassa toistaiseksi. Sopimus voidaan irtisanoa kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä ja irtisanominen astuu voimaan seuraavan vuoden 1. päivänä. Irtisanominen merkitsee sitä, että sopijakunta luopuu sopimuksen tarkoittamasta yhteistyöstä.
- Sopimuksen muuttaminen edellyttää kaikkien sopijakuntien suostumusta.

Lahden seudun joukkoliikenteen toimivaltainen lupaviranomainen Yhteistoimintasopimus (luonnos) 2.11.2015

Kohta 4 YHTEISET TOIMIELIMET:

- Seudullisena joukkoliikennelupaviranomaisena toimii ja sen tehtäviä hoitaa Lahden kaupungin tekninen ja ympäristölautakunta.
- **Kaupunkiseudun valmistelutyöryhmä.** Kuntien ja Lahden seudun joukkoliikenneviranomaisen välisen tiedonkulun varmistamiseksi ja kuntien tilaajanäkökulman välittämiseksi seudullisen joukkoliikenneviranomaisen päätösvaltaan kuuluvien asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta vastaa Lahden kaupungin teknisen ja ympäristötoimen henkilöstö yhdessä kunkin sopijakunnan viranhaltijoiden kanssa. Sopijakunnat nimeävät joukkoliikenteestä vastaavan edustajansa Lahden seudun joukkoliikennetyöryhmään.
- **Alueellinen joukkoliikennetyöryhmä.** Lahden seudullisen viranomaisen ja Lahden seudullisen viranomaisen ulkopuolelta kaupunkiseudulle tulevan joukkoliikenteen yhteen sovittamiseksi perustetaan alueellinen joukkoliikennetyöryhmä, johon Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lahden kaupunki ja yhteisesti muut sopimuskunnat nimeävät kukin enintään kaksi edustajaa.

Sopimusluonnoksessa on määräykset mm. taloudesta ja kustannusten jaosta sekä neuvottelu- ja lausuntomenettelyistä ja sopimuksen seurannasta. Sopimus tulee voimaan 1.1.2016.

Jätehuoltoyhteistyö

Voimassa oleva yhteistoimintasopimus

Sopimuksen osapuolina on 12 kuntaa. Sopijakunnat omistavat Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:n, joka on perustettu toiminta-alueensa jätehuollon järjestämiseksi, kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.

- Sopimuksen tarkoituksena on sopia sopijakunnille kuuluvasta 1.5.2012 voimaan tulevan jätelain (646/2011) mukaisesta jätehuollon viranomaistehtävien järjestämisestä jätelain 23 §:n mukaisesti siten, että Lahden kaupunki toimii kuntalain mukaisena jätehuollon yhteistoiminta-alueen isäntäkuntana.
- Jätehuollon yhteistoiminta-alueen kuntien yhteisenä jätehuoltoviranomaisena toimii Päijät-Hämeen jätelautakunta. Lautakunnassa on 13 jäsentä ja kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen.
- Kunnat nimeävät yhteiseen lautakuntaan jäseniä seuraavasti: Lahti kuusi jäsentä, Heinola, Hollola, Orimattila ja Nastola kukin yhden jäsenen, Asikkala, Padasjoki ja Sysmä yhteisesti kaksi jäsentä sekä Hämeenkoski, Kärkölä, Myrskylä ja Pukkila yhteisesti yhden jäsenen.
- Yhteistoimintasopimuksen muutoksista päätetään sopijakuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.
- Sopimus on voimassa toistaiseksi. Mikäli sopijakunta luovuttaa Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:n osakkeet, päättyy myös tämä sopimus kyseisen sopijakunnan osalta.

Yhteistoimintasopimus jätehuoltoviranomaisena toimimisesta 13.10.2015 (luonnos)

- Jätehuollon yhteistoiminta-alueen kuntien yhteisenä jätehuoltoviranomaisena toimii Päijät-Hämeen jätelautakunta. Lautakunta toimii Lahden kaupungin lautakuntana kuntalain 51 §:n mukaisesti.
- Lautakunnassa on 13 jäsentä ja kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen.
- Lahti nimeää seitsemän jäsentä, Heinola, Hollola ja Orimattila kukin yhden jäsenen, Asikkala, Padasjoki ja Sysmä yhteisesti kaksi jäsentä sekä Kärkölä, Myrskylä ja Pukkila yhteisesti yhden jäsenen. Paikkajako perustuu asukaslukuun.
- Kuntalain 51 §:n mukaisesta paikkajaosta 1.6.2017 alkaen neuvotellaan erikseen.

Joukkoliikennelaki (869/2009), kunnalliset viranomaiset

Joukkoliikenne on kuntien ja valtion kannalta harkinnanvarainen palvelu. Joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat ELY-keskukset ja joukkoliikennelaissa määritellyt kunnalliset viranomaiset. Joukkoliikennelain 12 §:n 3 momentin mukaan seudullisia kunnallisia viranomaisia ovat ... Lahden kaupunki Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Hollolan,

Hämeenkosken, Kärkölan, Lahden, Nastolan, Orimattilan, Padasjoen ja Sysmän kuntien muodostamalla alueella..

Joukkoliikennelain 12 §:n perusteluissa (HE 110/2009) todetaan mm. seuraavaa: ”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä kunnallisista toimivaltaisista viranomaisista, jotka toimisivat seudullisina viranomaisina isäntäkunta- tai vastuukuntamallilla. Tällöin niiden päätöksenteossa sovellettaisiin mitä kunnat ovat kuntalain (365/1995) 77 §:n nojalla sopineet.”

Jätelaki (646/2011), kunnan jätehuoltoviranomainen

Jätelain 23 §:n mukaan kunnalle kuuluvista tämän lain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu toimielin (*kunnan jätehuoltoviranomainen*). Jos kunta on siirtänyt 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalaki, kuntien yhteistoiminta

Kuntien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (365/1995) 10 luvussa ja 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain (410/2015) 8 luvussa. Uuden kuntalain 8 luku on pääosin tullut voimaan 1.5.2015, mutta 147 §:n 5 momentin mukaan kuntien yhteistoimintasopimukset on saatettava 8 luvussa säädetyn mukaisiksi viimeistään vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta.

Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Kunnat voivat sopia, että muut sopijakunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä (ns. vastuukuntamalli, uuden kuntalain 51-52 §).

Aikaisemmasta kuntalaista poiketen vastuukuntamalliin kuuluu nyt aina kuntien yhteinen toimielin, joka käytännössä vastaa yhteistoiminnassa hoidettavan tehtävän järjestämisestä. Lisäksi 51 §:ssä säädetään, että lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella kunnalla on oltava toimielimessä vähintään yksi kunnan valitsema jäsen.

51 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 268/2014) todetaan seuraavasti:

”Pykälän 2 *momentin* mukaan kunnat voisivat vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa nykyiseen tapaan sopia, että yhteistoimintaan osallistuvat kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä. Vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa ei siis edellytettäisi, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla olisi edustus toimielimessä. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa edellytettäisiin, että jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla olisi vähintään yksi edustaja tehtävän hoitamisesta vastaavassa toimielimessä.”

Lakisääteisellä yhteistoiminnalla tarkoitetaan yhteistoimintaa, jossa kunnat järjestävät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa. Kuntalain 51 §:n tulkinta on selvä kun on kysymys lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla on oltava oikeus valita vastuukunnan organisaatiossa olevaan yhteiseen toimielimeen vähintään yksi jäsen.

Vapaaehtoista yhteistoimintaa koskien laissa säädetään, että *kunnat voivat sopia, että muut kunnat valitsevat osan yhteisen toimielimen jäsenistä*. Säännöstä voidaan tulkita siten, että yhteisen toimielimen kokoonpano jää yhteistoimintaan

osallistuvien kuntien kesken vapaasti sovittavaksi. Kunnat voisivat esimerkiksi sopia, että muilla kunnilla ei olisi oikeutta valita jäseniä yhteiseen toimielimeen, koska laissa ei ole nimenomaisesti kielletty näin sopimasta.

Oletettavasti yhteistoiminnassa mukana olevat kunnat eivät olisi valmiita sopimaan siitä, että yhteisessä toimielimessä olisi vain vastuukunnan edustajia. Sopimukset laadittaisiin joko siten, että jokaisella sopijakunnalla olisi oma edustaja yhteisessä toimielimessä tai sitten pienimmät kunnat saisivat vuorotteluperiaatteella oman edustajan toimielimeen.

Kuntalain 147 §:n siirtymäsäännöksen mukaan kunnat voivat joutua tarkistamaan yhteistoimintasopimuksia 1.6.2017 mennessä, koska tällöin

- vastuukuntamallilla hoidettavassa yhteistoiminnassa täytyy olla yhteinen toimielin ja
- vastuukuntamallilla hoidettavassa lakisääteisessä yhteistoiminnassa jokaisella yhteistoimintaan osallistuvalla kunnalla on oltava oikeus valita yhteiseen toimielimeen vähintään yksi jäsen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 37/2006 vp), joka koski hallituksen esitystä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, todennut seuraavasti:

”Yhteistoiminta-alueen päätöksenteko pohjautuu asukaslukuun, jos kunnat eivät pääse sopimukseen muunlaisista järjestelyistä. Yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus on vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Ehdotuksen voidaan valiokunnan mielestä katsoa rinnastuvan sääntelyyn kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siksi on, että puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista poistetaan sen viimeinen virke, jolloin yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi.

Vaihtoehtoisesti virkkeessä tarkoitettua pääsääntöä on tarkistettava niin, ettei yhteistoiminta-alueella pääsäännön mukaan noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa ja että sääntely takaa kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille edustuksen alueen toimielimissä.”

Perustuslakivaliokunnan kannanotto on luettavissa siten, että lailla ei voida määrätä siten, että lakisääteisessä yhteistoiminnassa yhdellä kunnalla olisi äänivaltaenemmistö. Sen sijaan kunnat voivat yhteistoimintasopimuksessa sopia siitä, että vastuukunnalla on enemmistö yhteisen toimielimen paikoista. Kuntalain 8 luvussa ei ole äänivallan rajoittamiseen liittyviä säännöksiä, ei myöskään edellisen kuntalain 10 luvussa.

Joukkoliikenneyhteistyö

Joukkoliikennelain 12 §:n 3 momentin mukaan Lahden kaupunki toimii seudullisena joukkoliikenneviranomaisena laissa määriteltujen kuntien alueella.

Lain perusteluissa viitataan isäntäkunta- tai vastuukuntamalliin ja kuntalain 77 §:ään, jossa säädetään yhteisestä toimielimestä. Perusteluissa todetaan lisäksi seuraavasti:

”Yhteistyö on pakollista Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan osalta mainitun lain mukaisesti. ... Voimassa olevan lain mukaan Varkauden kaupunki on toimivaltainen viranomaisena. Se on kuitenkin ilmoittanut, että se haluaa luopua tästä tehtävästä. Siten Varkaudelle tähän asti kuuluvat tehtävät siirtyisivät Itä-Suomen lääninhallituksen hoidettavaksi. Salon kaupunki on ilmoittanut haluavansa hoitaa toimivaltaisen viranomaisen tehtävät omalla alueellaan. Sen vuoksi ehdotetaan, että Salon kaupunki lisättäisiin 2 momentin kunnallisten viranomaisten luetteloon.”

Joukkoliikennelain perustelujen mukaan ilmeisesti Lahti voisi halutessaan ilmoittaa ministeriölle, että se haluaa luopua seudullisen joukkoliikenneviranomaisen tehtävästä. Vaikea tulkintakysymys on, onko tällöin kysymys lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Ottaen huomioon joukkoliikennelain 12 §:n 3 momentin, jolla Lahden kaupunki määrätään seudulliseksi kunnalliseksi viranomaiseksi laissa määriteltujen kuntien alueella ja viitataan isäntä- tai vastuukuntamalliin, tulkitsemme tilannetta siten, että tässä olisi kysymys lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Tätä tulkintaa puoltaa se, että jotta Lahti voisi vapautua tästä tehtävästä, joukkoliikennelakia tulisi muuttaa.

Kuntalain 147 §:n siirtymäsäännöksen nojalla kunnat voivat 1.6.2017 saakka vapaasti sopia yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja esimerkiksi siitä, että yhteisessä toimielimessä on vain vastuukunnan edustajia. 1.6.2017 alkaen jokaisella yhteistoiminnassa mukana olevalla kunnalla pitäisi olla vähintään yksi kunnan valitsema jäsen yhteisessä toimielimessä.

Toteamme lisäksi, että yhdistymishallituksen päätös sopimuksen irtisanomisesta, joka on tehty 30.6.2015 jälkeen, voi sopimusmääräyksen mukaan tulla voimaan vasta 1.1.2017. Tähän saakka Lahti on sidottu sopimuksen määräyksiin, joita voidaan muuttaa vain kaikkien sopijakuntien suostumuksella.

Kuntarakennelain 36 §:n 1 momentin mukaan kuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan kunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle kunnalle. Kuntien yhdistyminen ei sinällään vaikuta sopimusten sitovuuteen.

Jätehuoltoyhteistyö

Päijät-Hämeen kunnat ovat siirtäneet kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän omistamalleen Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:lle, joten jätelain 23 § velvoittaa kunnat yhteistoimintaan jätehuollon viranomaistehtävissä. Vaikka yhtiön perustaminen on vapaaehtoinen ratkaisu, on päätösten seurauksena laista tuleva yhteistoimintavelvoite. Näin ollen tulkintamme on, että yhteistoimintasopimuksessa jätehuoltoviranomaisena toimimisesta on kysymys lakisääteisestä yhteistoiminnasta.

Yhteistoimintasopimukseen tulee viimeistään 1.6.2017 ottaa määräykset, joiden mukaan jokaisella sopijaosapuolella on Päijät-Hämeen jätelautakunnassa vähintään yksi kunnan valitsema jäsen.

Lahden kaupungin ehdotusta siitä, että Lahti nimeäisi yhteisen lautakunnan 13 jäsenestä 7, ei voida pitää kuntalain vastaisena. Sopimuksen muuttaminen vaatii kuitenkin kaikkien sopimuksessa mukana olevien kuntien suostumuksen.

Toteamme vielä, että 15.9.2014 allekirjoitetussa yhteistoimintasopimuksessa jätehuoltoviranomaisena toimimisesta ei ole muita määräyksiä sopimuksen irtisanomisesta kuin että mikäli sopijakunta luovuttaa Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:n osakkeet, päättyy myös tämä sopimus kyseisen sopijakunnan osalta. Yhdistymishallituksen päätös 10.8.2015 § 67 irtisanoa osaltaan ko. sopimus päättymään 31.12.2015 ja käynnistää neuvottelut uudesta jätelautakuntasopimuksesta ei merkitse sopimussuhteen päättymistä em. ajankohtana, mikäli Lahti-Nastola edelleen on Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:n osakkeenomistaja.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen
lakiasiain johtaja

Riitta Myllymäki
johtava lakimies