

27.11.2008

Dnro 588/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

JÄTTEENKULJETUSJÄRJESTELMÄN MUUTTAMINEN TOHOLAMMIN KUNNASSA

1

KANTELU

Kantelun kohde

Kunnanvaltuutettu A ja varavaltuutettu .B (jälj. kantelijat) arvostelevat kirjoituksessaan 12.2.2008 sitä, että Toholammin kunnassa on siirrytty vuoden 2006 alusta sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen on katsottu päätetyn Jokilaaksojen Jäte Oy:n osakassopimuksen hyväksymisellä 28.6.1999. Osakassopimuksen kohdassa 2 on todettu seuraavaa:

"Kunnat vastaavat jätteen keräilyyn ja kuljetuksen järjestämisestä ja siten sen palvelun laajuudesta ja palvelutasosta alueella siirtymävaiheen ajan. Kahden vuoden siirtymävaiheen jälkeen vuoden 2003 alusta yhtiö kilpailuttaa jätteiden keräyksen ja kuljetuksen koko toiminta-alueellaan...Sopijakunnat sitoutuvat tällöin siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja antavat sen yhtiön hoidettavaksi."

Jokilaaksojen Jäte Oy:n ja sen toimialueen ympäristöhuoltoyritysten kesken 26.4.2002 ja 29.9.2004 allekirjoitettujen sopimusten (sopimus kunnan järjestämästä sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta) perusteella Jokilaaksojen Jäte Oy on valinnut ilman kilpailutusta alueella toimineet ympäristöhuoltoyritykset jatkamaan jätteenkuljetusta vuosina 2003–2005 ja tehnyt näiden yritysten kanssa sopimuksen jätteenkuljetuksesta. Vuodesta 2006 alkaen Jokilaaksojen Jäte Oy (nykyisin Vestia Oy) on kilpailuttanut kuljetukset.

Kantelijoiden käsitys on, että kaikki lain edellyttämät hallintopäätökset jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamisesta ja jätehuoltoyhtiön osakassopimuksen hyväksymisestä puuttuvat. Kantelijoiden käsityksen mukaan tilanne on lainvastainen.

Päätökset vuosina 1985–2006 ja kantelun tarkemmat perustelut

Kantelijoiden mukaan Toholammin kunnanvaltuusto on päättänyt 10.5.1985 § 46, että Toholammin kunnassa jätteenkuljetus järjestetään sopimusperusteisena. Kunnanvaltuusto on 31.10.1985 § 99 hyväksynyt kunnan ja Jorma Hautakoski ky:n välisen sitoumuksen ja todennut, että jätehuoltolain 13 §:n 2 momentin (sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän) edellytykset täyttyivät Hautakoski ky:n osalta.

Jätelain (1072/1993) voimaan tullessa kunnanvaltuusto on täsmentänyt 21.2.1994 § 3 järjestetyn jätteenkuljetuksen (sopimusperusteisena) koskevan koko kunnan aluetta 1.7.1994 alkaen.

Tekninen lautakunta on valmistellut jätehuolto-yhtiön perustamista koskevaa asiaa ja käsitellyt sitä kokouksissaan 26.5.1998 ja 27.5.1999. Lautakunnan kokouspöytäkirjoissa ei ole mainintaa, että kokouksissa olisi tällöin käsitelty myös jätteenkuljetusjärjestelmää. Ottaen huomioon mm. asian valmistelu ja sitä koskevat asiakirjat sekä asian käsittely valtuustossa, valtuusto ei kantelijoiden mukaan ole tehnyt lain edellyttämää hallintopäätöstä siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen päättäessään liittymisestä jäteyhtiöön.

Toholammin kunnanvaltuusto on 28.6.1999 päättänyt liittyä perustettavaan Jokilaaksojen Jäte Oy:öön. Kyseisen valtuuston kokouksen pöytäkirjoissa ei ole minkäänlaista mainintaa jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamisesta, osakassopimuksen hyväksymisestä saatikka perustamisasiakirjoista, eikä mitään muitakaan liitemainintoja. Kantelijat huomauttavat myös siitä, että asianosaisia ei ole kuultu ennen päätöksentekoa ja että päätöstä ei ole annettu asianosaisille tiedoksi.

Osakassopimuksen kohdassa 12 on määrätty sopimuksen voimaantulosta, että "tämä osakassopimus tulee voimaan sitten kun osakaskuntien valtuustojen tämän sopimuksen hyväksymistä koskevat päätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi".

Kunnanvaltuuston pöytäkirja 28.6.1999 osoittaa kantelijoiden näkemyksen mukaan kiistatta, että Toholammin kunnanvaltuuston kokouksessa ei ole ollut osakassopimusta ja että sitä ei ole näin ollen valtuustossa hyväksytty. Tätä tukee myös Toholammin kunnanhallituksen pöytäkirja 29.12.2005, jossa kunnanjohtaja toteaa muun muassa että "tämän hetken tiedossani olevien asiakirjojen valossa, osakassopimusta ei ole valtuustossa käsitelty, eikä siten hyväksytty, eikä osakassopimus olisi siten tullut toistaiseksi voimaan".

Kantelijat ovat sitä mieltä, että Toholammin kunnanvaltuustolla ei ollutkaan tarkoitus tehdä kyseistä päätöstä ja että mm. asian valmisteluun liittyvät seikat huomioiden kunnanvaltuuston päätökseen olisi tullut sisältyä nimenomainen maininta asiasta, jotta sen voitaisiin katsoa päätäneen hyväksyä osakassopimuksen ja siirtymisen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kantelijoiden näkemys on se, että vuonna 1999 tehdyn päätöksen ei voida todeta 5–6 vuotta myöhemmin sisältävän muuta, kuin mitä pöytäkirjoissa lukee ja päätöksessä nimenomaan on mainittu.

Kantelijat viittaavat hallintotieteiden tohtori Eija Mäkisen artikkeliin "Jätteenkuljetuksen vaihtoehtoiset mallit puntarissa" (Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista. Tampere 2006) Artikkelissaan Mäkinen on todennut muun muassa seuraavaa:

"Kuljetusjärjestelmästä ja sen muutoksesta päättää jätelain perusteella kunta. Kuljetusjärjestelmää koskevaa hallintopäätös on välttämätön kaikissa muutostilanteissa. Mikäli kunnassa on voimassa vanha jätehuoltolain tai nykyisen jätelain perusteella sopimusperusteinen jätteenkuljetus, kuljetusjärjestelmän muuttamisesta on päätettävä hallintopäätöksellä, käytännössä päätöksen tekijänä on valtuusto, jollei valtaa ole delegoitu muulle toimielimelle. Päätösehdotuksesta ja päätöksestä tulee ilmetä, että kyse on sekä yhtiöön liittymisestä että kuljetusjärjestelmän muuttamisesta. Tämä on erityisen tärkeää, jotta alueen toimijat, kuten yrittäjät, saavat tiedon kunnassa vireillä olevista suunnitelmista muuttaa kuljetusjärjestelmää. Jos päätös verhoetaan yhtiöön liittymistä koskevaan päätökseen, avoimuus ei toteudu. Intressitahojen kannalta ei ole sama päättääkö kunta liittyä yhtiöön vai päättääkö se muuttaa kuljetusjärjestelmää."

Tekninen lautakunta on kokouksessaan 7.11.2005 yksimielisellä päätöksellään todennut, että Toholammin kunnassa on voimassa sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä, joka jatkuu edelleen vuoden 2006 alusta lukien. Kunnanhallitus on kokouksessaan 8.12.2005 hyväksynyt teknisen lautakunnan esityksen ja päättänyt esittää samaa kunnanvaltuustolle. Kunnanvaltuusto on kokouksessaan 19.12.2005 § 76 todennut, että Toholammin kunnassa on voimassa sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä 10.5.1985 § 46 kunnanvaltuuston lainvoimaisen päätöksen mukaisesti.

Toholammin kunnanhallitus on päätöksessään 29.12.2005 päättänyt siirtää kunnanvaltuuston 19.12.2005 § 76 tekemän päätöksen laillisuusvalvonta- ja täytäntöönpanopäätöksen tekoa. Perusteluna päätöksen siirrolle ovat olleet kuntalain 56 §:n säännökset.

Kuntalain 56 §:n mukaan kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöönpanematta, jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kantelijoiden mukaan mikään näistä perusteista ei sovellu kunnanvaltuuston 19.12.2005 tekemään päätökseen.

Kunnanvaltuusto on 20.2.2006 kokouksessaan kumonnut 19.12.2005 § 76 tekemänsä päätöksen. Päätöksestä ei voinut valittaa, koska se kunnan mukaan koski valmistelua ja täytäntöönpanoa.

Kunnanvaltuusto ei ole kokouksessaan 19.12.2005 § 76 muuttanut eikä pyrkinytkään muuttamaan jätteenkuljetusjärjestelmää, vaan on vain todennut kunnassa vallitsevan laillisen olotilan, joten valtuuston päätös ei näin ollen olisi edes tarvinnut täytäntöönpanoa.

Kunnanvaltuutettu A on pyytänyt asiakirjapyyntöllä 31.1.2008 Toholammin kunnalta virallisia pöytäkirjoja jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamisesta sekä osakassopimuksen hyväksymisestä, mutta niitä ei ole hänelle voitu toimittaa. Toholammin kunnan alueella on vuoden 2006 alusta alettu noudattamaan kunnan järjestämää jätteenkuljetusta ilman virallisia ja lainvoimaisia hallintopäätöksiä.

Lisäksi kantelijat katsovat, että päätöksien lain vaatima avoimuus ei ole toteutunut. Kantelijat eivät ole voineet valittaa sellaisista päätöksistä mistä ei löydy minkäänlaisia merkintöjä pöytäkirjoista, mutta silti olemattomia päätöksiä on ruvettu kunnan puolesta toteuttamaan.

Tutkimuspyyntö

Kantelijat pyytävät oikeusasiamiestä tutkimaan

- 1) ovatko Toholammin kunnan jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamista ja osakassopimuksen hyväksymistä koskevat päätökset kunta- ja hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla riittävät ja lailliset,
- 2) onko asian esittely ja päätöksenteko ollut hyvän hallintotavan ja hallintomenettelylain mukainen, ja
- 3) onko Toholammin kunnan tekemillä päätöksillä laillisesti voitu muuttaa jätteenkuljetusjärjestelmää.

2

SELVITYKSET

2.1

Selvityspyyntöni

Toholammin kunnanhallitusta pyydettiin toimittamaan minulle kantelun tutkimiseksi tarpeellinen selvitys. Selvitystä pyydettiin erityisesti siitä, onko asiassa kunnanhallituksen käsityksen mukaan jossain vaiheessa tehty sellainen valituskelpoinen päätös, josta on ilmennyt, että päätös koskee siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

2.2

Kunnanhallituksen selvitys

Toholammin kunnanhallitus on antanut kantelun johdosta seuraavan selvityksen:

"Toholammin kunnan jätekuljetusten järjestämisen muoto on asetettu kiistanalaiseksi aina vuodesta 1985 alkaen. Asiaa on kuvattu Toholammin kunnanvaltuuston kokouksessa 20.2.2006 §:ssä 1. Toholammin kunnanvaltuuston 28.6.1999 tekemä päätös, asiaan liittyvä valmistelu ja keskustelu kaikissa kunnan luottamuselimissä tähtäsi, kuten § 27 on päätetty, siirtymiseen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja kunnan liittymiseen Jokilaaksojen Jäte Oy:n osakkaaksi. Päätöksen jälkeen kunta toimi täysivaltaisen osakkaan tavoin hyväksyen mm. yhteiset jätehuoltomääräykset ja kumoten omat vanhat määräykset. Päätösten lainmukaisuus olisi voitu aikanaan saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Eri päätöksentekoportaita asian virkamiesvalmistelijana/asiantuntijana toimi silloinen nyt jo edesmennyt kunnaninsinööri, koska asia on tekniseen toimialaan liittyvä. Hän myös esitteli osakassopimusluonnokset ja muut asiakirjojen sisällöt eri luottamuselinten kokouksissa, myös kunnanvaltuustossa. Kunnanvaltuuston päätöksen jälkeen silloinen kunnanjohtaja ja hallintojohtaja allekirjoittivat ja hyväksyivät yhtiön perustamisasiakirjat kaikkine velvoitteineen, yhtenä osiona kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtyminen ja näin tuoreeltaan tulkitsivat tehdyt päätöksiä. Toholammin kunnan viranhaltijoiden toimintojen lainmukaisuutta valvoo tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnalla ei ole ollut huomautettavaa viranhaltijoiden toiminnasta vuoden 1999 osalta ja valtuusto on myöntänyt vastuuvapauden. Merkille pantavaa on, että toinen kantelun tekijöistä ... on toiminut tuolloin tarkastuslautakunnan puheenjohtajana. Kunnanhallituksen hyväksymän arkistonmuodostussuunnitelman ja silloisen valtionarkiston (nyk. arkistolaitos) kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä antaman päätöksen mukaan esityslistat ja niiden oheismateriaalin on saanut hävittää. Vuoden 1999 esityslistat ja oheismateriaali on hävitetty vuoden 2004–2005 vaihteessa."

2.3

Kantelijoiden vastine

Kantelijat ovat esittäneet vastineessaan muun muassa seuraavan.

1.

Toholammin kunnassa on jätteenkuljetusjärjestelmän muoto ollut hyvin selkeä ja yksiselitteinen 10.5.1985 § 46 ja 31.10.1985 § 99 tehdyillä kunnanvaltuuston päätöksillä. Kiistanalaisuutta näihin päätöksiin on esitetty ainoastaan kunnanjohtaja Jari Kangsvieren taholta.

- - -

Kantelijoiden käsityksen mukaan Toholammin kunnanhallitus ei ole selvityksessään pystynyt osoittamaan eikä toimittamaan apulaisoikeusasiamiehelle sellaista pöytäkirjaa/päätöstä, josta

ilmeni, että Toholammin kunta olisi siirtynyt lainvoimaisin päätöksin sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Kantelijat ovat mielestään selkeästi näyttäneet toteen virallisilla asiakirjoilla sen, että Toholammin kunnanvaltuusto ei ole koskaan hyväksynyt osakassopimusta niin kuin osakassopimuksen kohta 12 edellyttää ja sen, että Toholammin kunnanvaltuusto ei ole koskaan tehnyt lainvoimaista päätöstä siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

3 RATKAISU

3.1 Osakassopimus

Osakeyhtiön osakassopimuksessa yhtiön osakkaat sopivat keskinäisistä suhteistaan yhtiössä ja yhteisistä linjauksistaan yhtiöön nähden. Se on yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan sopimusoikeudellisia periaatteita. Oikeusasiamiehen toimivaltaan/tehtäviin ei kuulu käsitellä yksityisoikeudellisia sopimuksia tai ottaa kantaa niiden lainmukaisuuteen, vaikka sopimuksen osapuolena olisikin kunta tai kyse olisi kuntien välisestä sopimuksesta, vaan nämä kysymykset voidaan tarvittaessa saattaa asianomaisen käräjäoikeuden ratkaistaviksi.

3.2 Yli viisi vuotta vanhat asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee tutkia kantelu, jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi (5) vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseksi ole erityistä syytä.

Kun kantelu saapui tänne 14.2.2008 Toholammin kunnanvaltuuston päätöksestä 28.6.1999, jolla kunnanhallituksen mukaan olisi päätetty siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetuksen, oli kulunut jo lähes 10 vuotta. Erityistä syytä kyseisen kunnanvaltuuston päätöksen tai muidenkaan tapahtumien tutkimiseksi ajalta ennen 14.2.2003 ei ole esitetty.

Näin ollen tutkin ainoastaan 14.2.2003 jälkeisiä tapahtumia ja erityisesti sitä, onko kunnalla ylipäänsä ollut esittää vuoden 2006 alussa, jolloin kuljetusjärjestelmä viimeistään tosiasiallisesti muuttui, valituskelpoinen lainvoimainen päätös, josta olisi ilmennyt, että päätös koskee siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Päätökset ajalta ennen 14.2.2003, joihin asiassa on viitattu, voidaan tätä arvioitaessa ottaa annettuina selvityksinä/tosiasioina huomioon ilman että kuitenkaan ryhdyin tutkimaan niiden lainmukaisuutta (esim. kuljetusjärjestelmän muutoksen valmistelua kuulemisineen, päätöksen sisällyttämistä osakassopimukseen, päätöksen tekoa ja tiedoksiantoa jne.).

3.3 Jätteenkuljetusjärjestelmän muuttaminen Toholammilla

3.3.1 Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Vaasan hallinto-oikeus on katsonut kantelijoiden ym. vireille panemissa hallintoriita-asioissa 2.4.2007 antamassaan päätöksessä nro 07/0175/2, että Toholammilla on voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Päätöksen perusteluissa on lausuttu seuraavaa:

"Valtuusto on 28.6.1999 päättänyt liittyä alueelliseen jätehuoltoon. Sen perusteella, mitä edellä on lausuttu jätehuoltoyhtiön perustamisasiakirjoista, valtuuston on tällöin katsottava päättäneen myös, että siirtymävaiheen jälkeen vuoden 2003 alusta Jokilaaksojen Jäte Oy kilpailuttaa jätteiden keräilyn ja kuljetuksen koko toimialueellaan ja että kunta on sitoutunut tällöin siirtymään kunnan järjestämään jätteen kuljetukseen, jonka yhtiö hoitaa. Toholammin kunta on siirtynyt jätelain 10 §:n 1 momentin mukaiseen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen."

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 25.1.2008 taltio 99 kumonnut tältä osin Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen ja jättänyt kantelijoiden ym. hallintoriita-asiana Vaasan hallinto-oikeudelle tehdyt hakemukset tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus lausui päätöksensä perusteluissa muun muassa seuraavan:

"Nyt esillä olevassa asiassa ei ole kysymys hallintolainkäyttölain 69 §:n tarkoittamasta Toholammin kunnan ja valittajien välisestä julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevasta riidasta, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse. Valinnan tekeminen jätteenkuljetusjärjestelmästä kuuluu kunnan toimivaltaan. Kyseisestä kunnan päätöksestä säännönmukaisena oikeussuojakeinona on muutoksenhaku. Kun otetaan huomioon kunnan jäteläkin perustuva toimivalta, ei tuomioistuin voi hallintoriitana ratkaista asiaa eikä tulkita kunnan päätöksiä jätteenkuljetusjärjestelmän perusvalinnasta."

3.3.2

Lausunnonantajien kannanottoja

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on 22.6.2005 antanut Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselle lausunnon muun muassa kysymykseen siitä, "onko osakassopimukseen kirjattu toteamus, että kunnat sitoutuvat siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja antavat sen yhtiön hoitettavaksi riittävä vai olisiko jätelain 10 §:n mukaisen jätteenkuljetusjärjestelmän muuttaminen sopimusperusteisesta kunnan järjestämäksi edellyttänyt vielä erikseen tehtävää kunnan päätöstä".

Ympäristöministeriön lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Jätelaissa ei säädetä tarkemmin, millä tavoin ja missä järjestyksessä kunnassa tehdään jätteenkuljetusjärjestelmää koskeva päätös. Asia on ratkaistava kunnallista itsehallintoa koskevien yleisten ja kuntakohtaisten säännösten pohjalta. Jätelain perusteella ei ole estettä sille, että jätteenkuljetusjärjestelmästä päätetään jäteyhtiön osakassopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Osakassopimuksen pääasiallinen tarkoitus on kuitenkin sopia kuntien kesken yhtiön toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen on kunkin kunnan sisäistä julkisoikeudellista päätöksentekoa. Päätöksenteon selkeyden kannalta olisikin ollut parempi, että kunnissa olisi erikseen tehty päätös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja erikseen hyväksytty osakassopimus.

Mitä tulee päätöksen sisältöön, niin osakassopimus sisältää kohdan, josta selvästi ilmenee, että tarkoituksena on omaksua osakaskunnissa kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Lause:

"sopijakunnat sitoutuvat tällöin siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja antavat sen yhtiön hoidettavaksi." on tulkittavissa kuitenkin siten, että tarkoituksena on ollut tehdä jätteenkuljetusjärjestelmästä kussakin kunnassa erillinen päätös. Osakassopimuksen täytäntöönpanon arviointi ei kuitenkaan kuulu jätelain piiriin.

Mainittakoon, että sekä Kuntaliito että ympäristöministeriön asettama yhdyskuntajätehuollon vastuu- ja kilpailukysymyksiä selvittänyt työryhmä, ovat todenneet että kuljetusjärjestelmää koskevaa päätöstä ei pitäisi sisällyttää kuntien yhteistyötä koskevaan sopimukseen, kuten kuntayhtymän perussopimukseen tai yhtiön osakassopimukseen. Työryhmä ei kuitenkaan otanut kantaa siihen, onko oikeudellisesti mahdollista päättää yhteistyösopimuksessa myös esimerkiksi jäteyhtiön jätteenkuljetusjärjestelmästä.

Edellä olevan perusteella voidaan katsoa, että jäteyhtiön osakassopimustekstin hyväksyminen ja siinä tehty päätös kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymisestä täyttää päätöksenmuodon ja sisällön puolesta jätelain 10 §:n vaatimukset. Tässä ei oteta kantaa, ovatko kunnat hyväksyneet siirtymisen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen kuntalain mukaan oikealla menettelyllä."

Totean, että ympäristöministeriön lausunnon johdanto-osassa on todettu, että saatujen tietojen mukaan osakassopimus on hyväksytty osakaskuntien valtuustoissa ja että nämä osakassopimusta koskevat päätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi. Lausuntoa antaessaan ympäristöministeriö on lähtenyt tästä ja ollut ilmeisesti tietämätön siitä, että juuri osakassopimuksen hyväksyminen on ollut kiistanalaista, koska nimenomaiset päätökset siitä puuttuvat monessa kunnassa.

Suomen Kuntaliiton lausunto

Suomen Kuntaliitto on 10.2.2006 antanut Toholammin kunnanhallitukselle lausunnon koskien muun muassa sitä, mikä jätteenkuljetusjärjestelmä kunnassa on voimassa.

Kuntaliiton lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Toholammin kunnanvaltuusto on 28.6.1999 päättänyt liittyä alueelliseen jätehuolto-yhtiöön. Jokilaaksojen Jäte Oy:n osakassopimus on allekirjoitettu Toholammin kunnan puolesta 1.9.1999. Kunnanvaltuuston kokouksen 28.6.1999 pöytäkirjasta ei löydy mainintaa osakassopimuksesta eikä sitä ole pöytäkirjan liitteenä. Kokoukseen osallistuneilla lienee erilaisia käsityksiä siitä, miten kokouksessa on ollut käsittelyssä ja saatavilla yhtiöön liittyviä asiakirjoja, kuten osakassopimus.

Osakassopimus on kuitenkin pian kokouksen jälkeen allekirjoitettu ja sen mukaisia jätehuolto-palveluja on ryhdytty käyttämään vastaavalla tavalla kuin alueen muissakin kunnissa. Valtuuston päätös liittyä jäteyhtiöön on siis pantu täytäntöön mm. allekirjoittamalla osakassopimus. Lähtökohtaisesti voitaneen katsoa, että valtuuston päätöksellä 28.6.1999 on ilmeisesti tarkoitettu hyväksyä kaikki yhtiöön liittymiseen tarvittavat toimenpiteet, kuten osakassopimus, vaikka kokouksen asiakirjoissa ja pöytäkirjassa onkin puutteellisuuksia, joiden johdosta asiainkulkua on vaikea jälkikäteen selvittää.

- - -

Ympäristöministeriön lausunnon mukaisesti Kuntaliitto katsoo, että jäteyhtiön osakassopimuksen hyväksyminen ja sen sisältämä sopimusehto kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymisestä täyttävät päätöksenteon muodon ja sisällön kannalta jätelain 10 §:n vaatimukset.

- - -

Kokonaan toinen asia on, että päätöksenteon selkeyden kannalta olisi ollut parempi, että kunnassa olisi erikseen tehty päätös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja erikseen hyväksytty osakassopimus. Kun osakassopimuksen hyväksymistä koskeva valtuuston päätös on lainvoimainen, ei enää ole edes mahdollista vedota päätöksenteon virheisiin. Esimerkiksi vetoaminen päätöksen sisällön selkeyteen tai valmistelun puutteellisuuteen on lähtökohtaisesti myöhäistä. Niihin olisi pitänyt reagoida valitusaikana. Lainvoimaisuus eräällä tavalla korjaa päätöksenteon mahdolliset virheet.

- - -

Kuntaliiton käsityksen mukaan Toholammin kunnassa on voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus..."

3.3.3

Noudatetun menettelyn arviointi

Toholammin kunnanvaltuusto on edellä kohdassa 1 "Kantelu" selostetuilla päätöksillään 10.5.1985 § 46 ja 21.2.1994 § 3 päättänyt, että kunnassa on sopimusperusteinen jätteenkuljetus. Kunta ei ole pystynyt esittämään sellaista selvityspyynnössäni tarkoitettua lainvoimaista päätöstä, jolla se tämän jälkeen olisi nimenomaisesti päättänyt muuttaa jätteenkuljetusjärjestelmää. Kunta ei myöskään ole voinut esittää päätöstä Jokilaaksojen Jäte Oy:n osakassopimuksen hyväksymisestä. Kunnanvaltuusto on käsitellyt jätteenkuljetusjärjestelmää vain päätöksessään 19.12.2005 § 76, jonka se kuitenkin kumosi päätöksellään 20.2.2006 § 1. Jätteenkuljetusjärjestelmää koskevien nimenomaisten päätösten 10.5.1985 § 46 ja 21.2.1994 § 3 perusteella Toholammilla olisi näin ollen voimassa sopimusperusteinen jätteenkuljetus.

Toholammin kunnanhallitus on todennut minulle antamassaan selvityksessä, että kunnanvaltuuston 28.6.1999 § 27 tekemä päätös, asiaan liittyvä valmistelu ja keskustelu kaikissa kunnan luottamuselimissä tähtäsi siirtymiseen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja kunnan liittymiseen Jokilaaksojen Jäte Oy:n osakkaaksi.

Kunta on myös esittänyt, että päätöksen jälkeen kunta toimi täysivaltaisen osakkaan tavoin hyväksyen muun muassa yhteiset jätehuoltomääräykset ja kumoten omat vanhat määräykset. Tämä pitää paikkansa, mutta jätehuoltomääräysten hyväksymisellä ei muuteta jätteenkuljetusjärjestelmää. Jätehuoltomääräysten johdannossa todetaan, että kunnat ovat antaneet Jokilaaksojen Jäte Oy:n tehtäväksi toteuttaa kunnille asetettu lakisääteinen jätehuollon järjestämisvelvoite. Siinä ei kuitenkaan todeta, että järjestämisvelvoitteeseen kuuluva jätelain 10 §:n mukainen jätteenkuljetuksen järjestäminen toteutetaan kunnan järjestämänä.

Myös Suomen Kuntaliiton lausunnossa Toholammin kunnanhallitukselle on katsottu, että kunnanvaltuustolla on 28.6.1999 ollut tarkoitus päättää kaikista yhtiön perustamiseen liittyvistä seikoista mukaan lukien osakassopimuksen hyväksyminen ja sitä kautta myös siirtymisestä vuoden 2003 alusta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja kuljetuksen antamisesta yhtiölle.

Lisäksi paikallinen jätteenkuljetusyritys on allekirjoittanut 26.4.2002 ja 29.9.2004 Jokilaaksojen Jäte Oy:n ja ympäristöhuoltoyritysten välillä tehdyn sopimuksen kunnan järjestämästä sopimusperustaisesta jätteenkuljetuksesta sekä oman sopimuksensa jätteenkuljetuksesta Jokilaaksojen Jäte Oy:n kanssa. Tällä perusteella jätteenkuljetusyritys näyttäisi tunnustaneen, että Toholammilla on vuodesta 2003 alkaen ollut voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus ja että kunta on antanut sen Jokilaaksojen Jäte Oy:n hoidettavaksi. Kyseessä on tosin ollut oma-laatuinen järjestelmä, joka näyttäisi olleen yhdistelmä kunnan järjestämää ja sopimusperusteista jätteenkuljetusta, sillä jätteenhaltijat ovat tehneet sopimukset kuljetusyrityksen kanssa. Toisaalta eräiden jätteenkuljetusyritysten puolelta on tietävästi todettu, että ne ovat allekirjoittaneet sopimukset vain pakosta ja rauhoittaakseen tilanteen.

Asiassa on eri tahoilta esitetty, että jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamisesta olisi päätetty osakassopimuksessa, jonka kohdassa 2 on todettu muun muassa, että vuoden 2003 alusta yhtiö kilpailuttaa jätteiden keräyksen ja kuljetuksen koko toiminta-alueellaan ja että "sopijakunnat sitoutuvat tällöin siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja antavat sen yhtiön hoidettavaksi." Tästä sanamuodosta ei voida yksiselitteisesti päätellä, tarkoittaako se, että siirtymisestä päätetään jo osakassopimuksen hyväksymisellä vai sitä, että kunnat sitoutuvat tekemään siitä vuoden 2003 alkuun mennessä erillisen hallintopäätöksen niin kuin paikallaan olisi ollut.

Hallintotieteen tohtori Eija Mäkisen artikkelissa, johdon kantelussa on viitattu, Mäkinen on esittänyt muun muassa seuraavaa: "Kuljetusjärjestelmää koskevaa hallintopäätös on välttämätön kaikissa muutostilanteissa. Mikäli kunnassa on voimassa vanha jätehuoltolain tai nykyisen jätelain perusteella sopimusperusteinen jätteenkuljetus, kuljetusjärjestelmän muuttamisesta on päätettävä hallintopäätöksellä... Päätösehdotuksesta ja päätöksestä tulee ilmetä, että kyse on sekä yhtiöön liittymisestä että kuljetusjärjestelmän muuttamisesta. Tämä on erityisen tärkeää, jotta alueen toimijat, kuten yrittäjät, saavat tiedon kunnassa vireillä olevista suunnitelmista muuttaa kuljetusjärjestelmää. Jos päätös verhotaan yhtiöön liittymistä koskevaan päätökseen, avoimuus ei toteudu. Intressitahojen kannalta ei ole sama päättääkö kunta liittyä yhtiöön vai päättääkö se muuttaa kuljetusjärjestelmää."

Toholammin kunnanvaltuusto ei ole päätöksensä 28.6.1999 § 27 perusteella edes hyväksynyt osakassopimusta. Näin on tosin tapahtunut valtaosassa alkuperäisistä osakaskunnista. Toholammilla kuitenkin mikään ei edes viittaa siihen, että osakassopimus olisi ollut jotenkin esillä tai että sitä olisi kokouksessa käsitelty. Tämä tukee sitä käsitystä, että kysymyksessä ei voine olla vain päätöksen kirjaamisessa pöytäkirjaan sattunut virhe. Kun kuljetusjärjestelmän muuttaminen on sisällytetty osakassopimukseen, jota pöytäkirjan mukaan ei ole edes hyväksytty, kukaan ei ole voinut huomata valittaa päätöksestä määräajassa, vaan päätös on saanut lainvoiman.

Asiaa on yritetty ratkaista hallintoriitana. Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään 2.4.2007 katsonut kantelijoiden ym. vireille panemissa hallintoriita-asioissa, että Toholammilla on voimassa kunnan järjestämä jätteenkuljetus. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin 25.1.2008 kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja jättänyt tutkimatta kyseiset hallintoriita-asiana hallinto-oikeudelle tehdyt hakemukset ottamatta kantaa siihen, kumpi jätteenkuljetusjärjestelmä on voimassa. Näin ollen Toholammin jätteenkuljetusjärjestelmästä ei ole olemassa voimassa olevaa hallintotuomioistuimen ratkaisua.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomiois-

tuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Toholammilla on vuodesta 2003 alkaen toimittu siltä pohjalta, että kunta olisi laillisesti päättänyt siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kunnanvaltuuston päätöksellä 28.6.1999 on mahdollisesti ollut tarkoitus päättää kaikista yhtiön perustamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Kunnanvaltuuston kyseisestä päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että sillä olisi päätetty jätteenkuljetusjärjestelmästä tai edes osakassopimuksen hyväksymisestä.

Näin ollen jätteenhaltijoilla tai muilla asianosaisilla ei ole ollut mahdollisuutta havaita jätteenkuljetusjärjestelmän muuttamista päätöksellä 28.6.1999 eikä siten mahdollisuutta käyttää valitusoikeuttaan. Perustuslain 21 §:ssä taattu jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi ei siten ole Toholammin kunnassa toteutunut.

Tämän oikeuden käyttömahdollisuuden toteuttamiseksi ja tilanteen selkeyttämiseksi kunnan tulisi tehdä jätteenkuljetusjärjestelmästä asianmukaisen valmistelun perusteella kokonaan uusi – eikä vain tilanteen toteava – päätös siitä, mikä jätteenkuljetusjärjestelmä kunnassa on vastaisuudessa voimassa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Toholammin kunnanhallituksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän kunnanhallitusta ilmoittamaan minulle 30.1.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni antaa aihetta.