

Päiväys 26.2.2013

Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto  
Kirjaamo**valtiovarainministerio@vm.fi**

Viite: lausuntopyyntö VM162:00/2011/22.11.2012

**Lausunnon antaminen kuntarakennelakiluonnoksesta**

Pyydettyä lausuntonaan Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä ilmoittaa kunnioittavasti seuraavaa:

**1 Yleistä**

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY tarjoaa yli miljoonalle Helsingin seudun asukkaalle jäte- ja vesihuoltopalveluja sekä seudullista tietoa muun muassa ilmanlaadusta, ilmastonmuutoksesta ja asumisesta. Sen jäsenkuntia ovat Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit. Lisäksi sillä on julkisoikeudellinen sopimus Kirkkonummen kunnan jätehuollosta, sekä yksityisoikeudellisia tukkuvesisopimuksia talousveden toimittamisesta ja jäteveden vastaanottamisesta seudun vesihuoltolaitosten kanssa. HSY on valmistellut yhdessä muiden pääkaupunkiseudun toimijoiden kanssa ilmastomuutokseen sopeutumisen strategian sekä ilmanlaadun parantamiseksi yhteisen ilmansuojelun ohjelman.

HSY on Suomen vahvin ympäristöalan toimija. Se aloitti toimintansa 1.1.2010. Kuntayhtymässä yhdistyivät Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan vesihuoltolaitokset sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) jätehuolto sekä seutu- ja ympäristötieto. Henkilöstöä HSY:ssä on noin 750. Jätehuollon toimiala ylläpitää Ämmässuon jätekeskusta, jonka päätoiminnot ovat jätteen läjitys kaatopaikalle, biojätteen kompostointi ja kaasun keräys ja hyödyntäminen sekä alueellisia jätteenkeräysasemia ja keräyspisteverkostoa. Vesihuollon toimiala ylläpitää kahta vedenpuhdistamoja ja kahta jätevedenpuhdistamoja sekä toiminta alueen kattavaa vesihuoltoverkostoa vesitorneineen, säiliöineen, paineenkorotusasemineen ja pumppamoineen. Seutu- ja ympäristötiedon tulosalue ylläpitää seudun ja tausta-alueet kattavaa ilmanlaadun mittausverkostoa.

Kuntarakennelakiluonnos on toistaiseksi tärkein lainuudistushanke kuntauudistukseen liittyen ja sen merkitys HSY:n jäsenkuntien kannalta on suuri. HSY:n kannalta sillä on suuri välillinen merkitys, vaikka HSY ei olekaan asianosainen kuntajakoselvitysmenettelyssä.

Helsingin metropolialueen osalta lakiluonnoksessa on oma momenttinsa (ehdotetun 4 d §:n 4. momentti), jossa säädetään yhdistämisselvityksen edellytyksistä alueella. Tällä säännöksellä on erityisen suuri välillinen merkitys HSY:lle.

Koska HSY ei ole asianosainen kuntajakoselvityksen toteuttamisen suhteen, emme ota kantaa lakiehdotuksen 1 a luvun mukaiseen kuntajakoselvitysprosessiin, vaan lausumme ainoastaan eräistä muista lakiehdotuksen yksityiskohdista.

## 2 Oikeus vireillepanoon kunnan osan siirtämistä koskevassa asiassa

Voimassa olevan kuntajakolain mukaan esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Kuntalain mukaan kunnan jäsen on kunnassa asuva tai siellä kotipaikan omaava luonnollinen tai juridinen henkilö sekä se, joka siellä omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta. Kuntarakennelakiin (11 §) ehdotetaan lisättäväksi aloitteen tekoon oikeutettuna ministeriö. Lisäyksen perusteena on kunnan tai kunnan asukkaiden toimesta siirrettäväksi esitettyjen alueiden rajausta koskevien teknisluonteisten muutosten tekeminen joustavasti.

Kuntien raja-alueille syntyy helposti sääntelemätöntä haja-asutusta, joka esimerkiksi maantieteellisistä syistä johtuen tukeutuu vesi- ja jätehuollossa sekä tieyhteyksissä ja joukkoliikennepalveluissa ”väärän” kunnan alueeseen. Potentiaalisia liitosesityksen tekijöitä voisivat tällaisessa tilanteessa olla esimerkiksi vesi- tai jätehuollosta vastaava organisaatio tai suunnitteilla oleva metropolihallinnon viranomainen. Koska Helsingin seudun ympäristöpalvelut – kuntayhtymän kotipaikka on Helsinki ja Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymän (KUVES) kotipaikka Vantaa, ei kumpikaan voi tehdä esitystä siitä, että Sipoon kunnassa Vantaan rajalla olevat asuinkiinteistöt, joiden vesihuollosta vastaa HSY ja viemäriveredet vastaanottaa KUVES, siirrettäisiin Vantaan kaupunkiin.

Kuntarakennelain toimeenpanon yhteydessä toteutetaan suuri määrä eritasoisia kuntien ja kunnanosien yhdistämisistä. Samassa yhteydessä on perusteltua toteuttaa varsinaiseen kuntarakenteen uudistamiseen liittyen sellaiset vähäiset kuntajaon tarkistukset, joilla parannetaan kunnallisteknisen infrastruktuurin toimivuutta alueella. Esimerkiksi HSY:n toiminta-alueen rajoilla on useita sellaisia vähäisiä muutostarpeita, joiden toteuttamista on syytä selvittää siinä tapauksessa, että ne eivät sisälly laajempaan kuntarajan muutokseen.

Edellä olevan nojalla esitetään harkittavaksi, tulisiko 11 § muuttaa esimerkiksi seuraavan sisältöiseksi:

### 11 § Vireillepano

*Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen **tai alueellinen kunnallishallinnon viranomainen** taikka ministeriö. Kunnan tai kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.*

*Kunnan jäsen **tai alueellinen viranomainen** toimittaa esityksensä **kyseisen kunnan** kunnanhallitukselle, jonka on hankittava esityksestä kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Lausunnosta tulee ilmetä kunnan kanta kuntajaon muuttamiseen perusteluineen. Kunnanhallituksen on toimitettava esitys ja kuntien lausunnot ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa esityksen vastaanottamisesta. Jos kunnan jäsenen **tai alueellisen viranomaisen** esitys on olennaisilta osiltaan samanlainen kuin äskettäin kunnissa käsitelty esitys, voi kunnanhallitus toimittaa esityksen suoraan ministeriölle ilman muiden muutoksen kohteena olevien kuntien lausuntoja.*

*Ministeriö voi panna vireille kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan määrämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun kuntajakoselvityksen.*

### 3 Henkilöstön asema

Kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan viranhaltijalla ja työntekijällä on kuntarakennelain 29 §:ssä säädetty irtisanomissuoja.

Säännöksen sanamuodon mukaan suoja koskee ainoastaan kuntien, ei kuntayhtymien työntekijöitä. Toisaalta lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu ilman varsinaisia perusteluja, että ”Irtisanomissuoja koskisi myös sellaisia tilanteita, joissa kuntayhtymä purkautuisi kuntien yhdistymisen vuoksi ja henkilöstö siirtyisi kunnan palvelukseen”. Lainsäädäntöteknisesti ei ole hyvä ratkaisu, että soveltamisalueen laajuus jätetään perustelujen, eikä varsinaisen säännöksen sisällön varaan.

Edellä olevan nojalla esitetään harkittavaksi, tulisiko 29 §:ään lisätä asiaa selvittävä 3. momentti esimerkiksi seuraavan sisältöisenä:

***Edellä 1 ja 2 momentissa olevia säännöksiä sovelletaan kunnan ohella kuntayhtymään tai muuhun kunnalliseen organisaatioon, joka kuntajakouksen takia lakkautetaan tai lakkaa.***

Yleisenä näkemyksenä lain 29 §:n säännöksestä HSY toteaa, että sen mukainen siirtymäkausi on varsin pitkä ja on omiaan johtamaan joissain tilanteissa henkilöstöhallinnollisiin tilanteisiin, joista on haittaa sekä työnantajalle että työntekijöille. Olisikin syytä harkita, voisiko lakiin lisätä säännöksen, jolla kuntatyönantaja velvoitetaan aktiivisesti kouluttamaan ja uudelleen sijoittamaan sellaiset työntekijät, joiden tehtävät ovat muutoksen johdosta olennaisesti vähentyneet, tai tehostetusti tukemaan uuden työpaikan saamista.

### 4 Lain siirtymäajat ja siirtymäsäännökset

Kuntajakomuutoksesta seuraa, että kunnalliset taksat ja maksut ja niiden määräytymisperusteet pitää yhtenäistää. Kuntajakolain 33 §:n mukaan tämän on tapahduttava kuntajaon voimaantullessa, jollei mainitusta ajankohdasta ole lakiin perustuvaa syytä poiketa.

Yhtenäistäminen ei kaikissa tapauksissa tapahdu pelkästään muuttamalla taksassa olevia yksikköhintoja, vaan se voi vaatia lukuisia muutoksia laskennan perustietoihin. Huonoimmassa tapauksessa kaikissa yhdistyvissä kunnissa ovat esimerkiksi kiinteistökohtaisten maksujen määräytymisperusteet ja tietojen tallennustapa toisistaan eroavat. Muun muassa rakennuksen asuinpinta-alan laskentatapa voi olla määritelty tai pinta-ala porrastettu maksuluokkiin toisistaan poikkeavalla tavalla taikka keittiö lasketaan tai ollaan laskematta huoneluukuun.

Vaikka tietojen yhtenäistämistä on edistetty jo pitkään, on kunnissa historiallisista syistä asiakashallintajärjestelmiä, joiden tiedot eivät ole yhteismitallisia ja joiden yhteiskäyttö edellyttää suuritöistä ja aikaa vaativaa konvertointia.

Esimerkiksi vesihuoltolaissa ei ole otettu huomioon siirtymäajan tarvetta kuntajaon muutostilanteissa, vaan asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun olisi toteuduttava välittömästi kuntaliitoksesta lähtien. Käytännössä tämä ei aina ole mahdollista, ja kuntien tai toimintojen yhdistämistapauksessa joudutaan soveltamaan siirtymäaikaa ilman, että laissa olisi siihen valtuutussäännöstä.

HSY:n perustamisen yhteydessä neljän kaupungin vesihuoltolaitosten yhdistämisessä sovellettiin kolmen vuoden siirtymäaikaa.

Kuntarakennelain 33 §:n 1. momentin määräys ”lakiin perustuva syytä” olisi muutettava esimerkiksi ”erityisen painavaksi syyksi”.

Jätehuollon järjestäminen voi lain mukaisesti olla eri kunnissa järjestetty eri tavoilla. Kunnassa voi olla joko kunnan tai kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, kunta voi toimia itse jätteen kuljettajana tai kuljetuksesta voi kunnan lukuun vastata urakoitsija, yhdellä tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen jätehuollosta vastaava organisaatio. Sopimusjärjestelyssä voi olla pitkiä sopimusaikoja tai kunta voi olla mukana jätehuoltoyhtiön osakassopimuksessa, jonka sitovuus on varmistettu taloudellisin sanktioin. Tällaisten järjestelyjen purkaminen vaatii aikaa, eikä taloudellisten sitoumusten yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi järjestelyjä ole mahdollista yksiviivaisesti purkaa lailla. Kuntaliitosten seurauksena maassamme on kuntia, joiden eri osissa sovelletaan erilaisia järjestelmiä jätteen keräyksessä; kyseessä lienee laissa sääntelemätön tilanne.

Kuntarakennelain yhteydessä muutettavaksi ehdotetun kielilain voimaantulosäännöksessä on otettu huomioon opasteiden, kadunnimikylttien ja liikenne-merkkien osalta joustava siirtymäaikajärjestely. Samantyyppistä menettelyä tulisi harkita myös erityislakien mukaisten järjestelyjen suhteen kuntarakennelain osalta.

Edellä olevan nojalla esitetään harkittavaksi:

1. tulisiko 33 §:n 1. momentin ilmaisu ”lakiin perustuvaa syytä” muuttaa muotoon ”**erityisen painavaa syytä**”.
2. tulisiko 33 §:ään lisätä asiaa selventävä 3. momentti, jonka mukaan erityislakiin perustuvia toimintoja varten toteutetut järjestelyt on yhdenmukaistettava niin pian kuin se teknisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia on mahdollista. Pykälän otsikko tulisi samalla muuttaa uutta sisältöä kuvaavaksi.

Lisätietoja antaa hallintojohtaja Matti Hilli, p. 09 1561 2202

Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä



Raimo Inkinen  
toimitusjohtaja