

07.10.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
hamenlinna.hao@oikeus.fi

Lausuntopyyntöne 1516/03.04.04.04.01/2024

Asiatunnus 4/02.05.01.00/2024

**Vastaus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntöön koskien
valtiovarainministeriön lausuntoa 30.8.2024, VN/21907/2024, Heinolan
kaupungin valitus kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta**

Lausunnon antaja Heinolan kaupunginhallitus

Prosessiosoite Heinolan kaupunginhallitus
PL 1001
18101 Heinola
kirjaamo(a)heinola.fi

07.10.2024

Vastaus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntöön

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on varannut Heinolan kaupungille tilaisuuden esittää käsityksensä valtiovarainministeriön (VM) lausunnosta. Heinolan kaupunki esittää käsityksensä seuraavia havaintoja nyt esillä olevassa asiassa.

1. Ministeriön 26.6.2024 tekemän päätöksen jälkeen, Päijät-Hämeen kunnat Lahden kaupungin johdolla ovat pyytäneet asiantuntijalausunnon Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän alijäämäkirjauksesta. Lausunnot on pyydetty työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskiselta ja oikeudellista asiantuntijalausuntoa hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpäältä.

Lausunnot on annettu Lahden kaupungin tilanteesta, mutta ovat kuntien yhteisestä toimeksiannosta tilattuja ja yhtäläillä sovellettavissa kuntayhtymän muihin jäsenkuntiin.

Lausuntojen mukaan Lahden kaupunki ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisointia aiheuttamista kustannuksista. Kyseiseen palkkaharmonisointiin perustuvat saatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksen saajan aikana luovutuksen saajan toimesta luovutuksen saajan päättämällä sopimuksella. Päijät-Hämeen hyvinvointialueella ei ole ollut juridista perustetta vaatia kustannuksia jäsenkunnilta.

Asiantuntijalausunnot ovat tämän kirjelmän *liitteinä*.

Heinolan kaupunki katsoo, että Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palkkaharmonisointia on edistetty yhtymän toiminta-aikana asianmukaisesti ja riittävällä tavalla. Korkein oikeus on todennut, ettei oikeuskäytännöstä voida johtaa mitään täsmällistä yleisesti hyväksyttävissä olevaa enimmäisaikaa, jonka kuluessa palkkaerojen harmonisointi tulisi toteuttaa.

Liikkeenluovutuksen jälkeen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemät päätökset palkkaerokorvauksista ja vastuu päätöksen taloudellisista seurauksista on yksiselitteisesti hyvinvointialueella.

Lausunnot on saatettu Valtionvarainministeriön tietoon syyskuussa 2024.

Heinolan kaupunki lausuntoihin perustuen katsoo, että kaupunki ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen päätöksenteon taloudellisista seurauksista.

2. Valtionvarainministeriö on antamassaan lausunnossa perustellut päätöstään tehtyyn pakolliseen varaukseen. Kaupunki ei ole ollut osallisena pakollisen varauksen arviointiin, sen valmistelun missään vaiheessa. Arviointi tilinpäätösvaiheessa on tapahtunut edunsaajan eli hyvinvointialueen toimesta. Kaupunki on nostanut esille useita lakiin

07.10.2024

perustuvia näkökulmia, joiden perusteella Valtionvarainministeriön olisi päätöksen valmistelun yhteydessä tullut suorittaa nyt tehtyä laajempaa laillisuuden arviointi.

a. Lausunnossaan Valtionvarainministeriö toteaa:

- i. "Valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä on erityisesti selvitetty pakollisen varauksen perusteita ja niistä on saatu hyvinvointialueelta tarkempaa tietoa."
- ii. "Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä."
- iii. "Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa."

Heinolan kaupunki toteaa, että Päijät-Hämeen hyvinvointialueen aluehallitus on kokouksessaan 27.3.2024 § 84 hyväksynyt ja allekirjoittanut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätöksen. Tässä yhteydessä aluehallituksen olisi tullut tarkastella pakollisen varauksen tunnusmerkistöä, myös liikkeenluovutuksesta annetun lainsäädännön näkökulmasta. Tarkastelussa olisi tullut huomioida, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymästä Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle 1.1.2023 tapahtunut liikkeenluovutus ei ole perustanut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle vastuuta Päijät-Hämeen hyvinvointialueen vuonna 2023 päätettäväksi tulleen palkkaharmonisaation toteutumisesta aiheutuvista kuluista. Tämän vastineen liitteenä oleviin asiantuntijalausuntoihin viitaten:

- *Aluehallitus on tarkoitushakuisesti jättänyt arvioinnin tekemättä ja kohdentaan entisiin jäsenkuntiin velvoitteita, vailla laillista perustetta.*
 - *Valtionvarainministeriön valmistelussa ei ole huomioitu tosiallisen tilinpäätöksen laatijan ja hyväksyjän tarkoitushakuista roolia tehdyssä kirjauksessa, eikä arvioitu tehdyn kirjauksen laillisia perusteita.*
- b. lisäksi Valtionvarainministeriö toteaa: "Asian ratkaisemisen kannalta olennaista on tällöin se, että kunnilta siirtyvä sote-kustannus on jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus."

Heinolan kaupunki toteaa, että Päijät-Hämeen hyvinvointialueen allekirjoittama sopimus ei koske palkkaa, vaan palkkaharmonisointiin liittyvää korvausta. Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat saatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksensaajan aikana luovutuksensaajan toimesta. Ne ovat siis erääntyneet maksettaviksi luovutuksensaajan aikana. Tästä syystä niistä ei synny yhteisvastuuta luovuttajan ja luovutuksensaajan välillä. Maksettu korvaus ei ole palkkakustannus eikä se ole suoriteperusteisesti kohdistunut vuosiin 2021-2022, vaan vuonna 2023 hyvinvointialueen tekemään sopimukseen, johon Heinolan kaupunki ei ole vaikuttanut.

07.10.2024

- c. lisäksi Valtionvarainministeriö toteaa: "Asetuksen perustelumuiotiossa nimenomaisesti todetaan, että riittäväna perusteena oikaisulle voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023."

Heinolan kaupunki toteaa, että ministeriö ei tulkinnallaan ole jättänyt asetusta säännöstä tältä osin soveltamatta, vaikka se on selkeästi ristiriidassa Työlainsäädännön ja Hallintolain kanssa. Tosiasiallisesti pakollisen varauksen tunnusmerkistö ei ole täyttynyt, sen tekohetkellä, tilinpäätöstä allekirjoitettaessa eikä ministeriön valtiosuus päätöksen valmistelun aikana. Ministeriö ei siis ole toiminut lausunnossaan antamansa periaatteen mukaisesti ja on kohdistanut kaupunkiin vastuita, jotka eivät perustu lakiin.

- d. lisäksi Valtionvarainministeriö toteaa: "Siirtolaskelmien oikaisua koskevien asetustasoisten säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata rahoituksen siirron toteutuminen siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavalla oikealla tasolla ja siten kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus jatkossa niiden vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen."

Heinolan kaupunki toteaa, että nyt esillä oleva kustannuserä perustuu yksiselitteisesti hyvinvointialueen päätösvaltaan. Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat korvaukset ovat kiistatta syntyneet luovutuksensaajan aikana luovutuksensaajan toimesta ja päätöksellä. Kaupunkia ei voi velvoittaa vastaamaan sellaisista kustannuksista, joita koskeva päätöksenteko ja kustannusvaikutukset laillisuusperusteisesti kohdistuvat liikkeenluovutuksen jälkeiseen aikaan.

- e. lisäksi Valtionvarainministeriö toteaa: "Valtiovarainministeriö on arvioinut valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä myös tilannetta, jossa oikaisu olisi tehty hyvinvointialueen 6.5.2024 toimittaman tarkentuneen tiedon mukaisesti, mutta ei pitänyt tätä vaihtoehtoa kuntien yhdenvertaisen kohtelun kannalta mahdollisena."

Heinolan kaupunki toteaa, että ministeriön linjaus ei perustu lakiin, vaan on osaltaan syventänyt päätöksellä kuntiin aiheutuvaa kustannusta. Linjaus kohdentaa Päijät-Hämeen kuntiin noin 2,5 miljoonan euron lisäkustannuksen (5 053 799,87 euroa jaettuna kahdelle vuodelle).

Heinolan kaupunki toteaa, että valmistelu ja siihen liittyvä päätös on tehty asetukseen perustuen. Kunnan esille nostamia lain kohtia ei ole valmistelun yhteydessä tarkasteltu lain edellyttämässä laajuudessa, ottaen huomioon: Viranomaisen on perustuslain 107 §:n mukaisesti jätettävä asetuksen säännös soveltamatta, jos se on ristiriidassa

07.10.2024

perustuslain tai muun lain kanssa. Ministeriö on kuitenkin tulkinnut asiaa yksipuolisesti asetukseen ja hyvinvointialueen lainvastaiseen kirjaukseen perustuen.

3. Heinolan kaupunki on saanut Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta kirjeen, jossa yksiselitteisesti todetaan hyvinvointialueen kohdistavan Heinolan kaupungille oikeustoimia, mikäli nyt käsiteltävään asiaan liittyvää hyvinvointialueen laskua ei makseta 4.10.2024 mennessä. Kaupunki pyysi nähtäväkseen sen toimielimen päätöksen sekä sopimuksen, johon hyvinvointialueen lasku perustuu. Kaupunki haluaa saattaa asian hallinto-oikeuden tietoon, koska Päijät-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksentekoon on sisältynyt piirteitä, joiden laillisuus pohjaa tulee arvioida ja jotka osaltaan todentavat sen, ettei kaupunkia ole pidetty asiassa asianosaisena.

Aluehallitus on salaisessa kokouksessaan 28.11.2023 § 23 *Hyvinvointialueen palkkaharmonisoinnin toteuttaminen* päättänyt ryhtyä toimiin, joiden pohjalta Heinolan kaupunkiin on kohdistettu taloudellisia vaateita.

- a. Kokous on ollut salainen, eikä sen pöytäkirjan julkista osaa ole nähtävillä yleisessä verkossa. Näin toimien aluehallitus on toiminut aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialueen hallintosäännön ja Hyvinvointialuelain § 145 vastaisesti. Lainsäädännön mukaisesti: "Aluevaltuuston, aluehallituksen ja lautakunnan sekä hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu." Mikäli salaisen kokouksen pöytäkirjan julkinen osa on ollut julkisesti nähtävillä, se on poistettu, vaikka laki ei siihen anna mahdollisuutta.
- b. Saamamme otteen mukaan kokouksessa on tuotu esille, että Heinolan kaupunki (kaupunginhallitus 23.10.2023 § 240) katsoo, että se ei ole sopimusosapuoli palkkaharmonisaatioasiassa. Aluehallitus on siis ollut tietoinen kaupungin kannasta, määritessään sovintosopimuksen korvauskustannuksen laskuttamisesta jäsenkunnilta. Koska aluehallitus ei ole tekemästään päätöksestä kuntaa asianosaisena tiedottanut, katsomme Hallintoaluelain § 144 ja Hallintolain § 59 perusteella aluehallituksen hyväksyneen kokouksessa esitetyn Heinolan kaupungin kannan, että Heinolan kaupunki ei ole asiassa osallinen, eikä kuntaan voida näin ollen kohdistaa asiaa koskevia vaateita.
- c. Aluehallitus on merkinnyt kokousasian salaiseksi Julkisuulain § 24.1 kohdan 18 perusteella. Hyvinvointialue on kuitenkin yksipuolisesti viestinyt tekemästään päätöksestä tiedotusvälineille (Etelä-Suomen Sanomat 29.11.2023). Koska asia on ollut salainen, kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä tehtyyn päätökseen ja sen perusteisiin eikä valittaa päätöksestä, koska kaupungille päätöksestä ei ole annettu otetta, kuten asianosaiselle on annettava. Kaupungin näkemyksen mukaan, 28.11.2023 tehty päätös ei ole Julkisuuslain §24.1 kohdan 18

07.10.2024

mukaisesti salainen ja asian käsitteleminen salaisessa kokouksessa ei tältä osin perustunut lakiin.

Heinolan kaupunki katsoo, että aluehallituksen oma toiminta vahvistaa kaupungin esittämän kannan, että Heinolan kaupunki ei ole asianosainen palkkaharmonisaatioasiassa.

Tämän lisäksi Heinolan kaupunki haluaa nostaa esille, että Heinolan kaupunginvaltuusto 27.6.2016 § 48 ei ole siirtänyt perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluiden järjestämisvastuuta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle eikä hyväksynyt liitteen (liitteenä kaupunginvaltuuston päätöksen liite) mukaista perustamissopimusta kaupunginhallituksessa. Siten on huomioitava, että ylipäätään perustamissopimuksessakin otetaan huomioon, että niille kunnille, jotka ovat siirtäneet ko. tehtävät kuntayhtymälle, on perustettu yhteinen hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen lautakunta, joka on sopimuksen mukaan vastannut sosiaali- ja perusterveydenhuollon tehtävien järjestämisestä. Heinolan kaupungilla ei ole ollut jäsentä ko. lautakunnassa eikä Heinola ole siirtänyt tehtäviä ko. lautakunnalle, koska Heinolan kaupunki on tuottanut ko. palvelut itse ja Heinolan kaupungilla on myös ollut oma lautakuntansa asian suhteen vuoden 2022 loppuun asti. Heinolan kaupungin edustajat eivät ole olleet läsnä, eivätkä voineet osallistua päätöksentekoon, kun perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluiden järjestämisestä on päätetty.

Heinolan kaupunki haluaa vielä erikseen nostaa esille, että Heinolan kaupungin osalta palkkaharmonisaation kustannusten kohdentuminen ja perusteet ovat tämänkin osalta kyseenalaiset, koska Heinolan kaupunki on tuottanut sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelunsa itse 31.12.2022 asti. Heinola on hoitanut itse sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut vuoteen 2023 asti eikä voida tämänkään perusteella kohdistaa Heinolan kaupungille vaateita. Siten jo yksistään vaateet palkkaharmonisaatiokustannuksista, jotka perustuvat vuonna 2017 toteutettuun liikkeenluovutukseen, jossa Heinola ei ole ollut mukana, ei voida osoittaa Heinolan kaupungille.

Heinolan kaupunki

Hanna Hurmola-Remmi
vs. kaupunginjohtaja

Annika Blom
vs. hallinto- ja kehitysjohtaja

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu

07.10.2024

- Liitteet
- Liite 1, Koskinen_ Lausunto palkkaharmonisaatiokiistasta hyvinvointialueen kanssa
 - Liite 2, Mäenpää_ Lausunto palkkaharmonisaation kustannuksiin kohdistuvasta oikeudellisesta vastuusta
 - Liite 3, Sovintosopimus (salainen Julkisuuslaki § 24.1 kohta 18)
 - Liite 4, P-H HVA aluehallituksen pöytäkirjanote (salainen, Julkisuuslaki § 24.1 kohta 18)