



VASTAUS SELVITYSPYYNTÖÖN

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna

Vastaus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selvityspyyntöön liittyen Valtiovarainministeriön päätökseen 26.6.2024, VN/35660/2023

Asia

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on varannut Orimattilan kaupungille tilaisuuden esittää käsityksensä valtiovarainministeriön (VM) lausunnosta. Orimattilan kaupunki esittää käsityksensä seuraavia havaintoja nyt esillä olevassa asiassa (diaarinumero 1706/03.04.04.01/2024).

Asiantuntijalausunnot

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 Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän muihin jäsenkuntiin samoin perustein kuin lausunnoissa viitataan Lahden kaupunkiin. Orimattilan kaupungilla on Lahden kaupungin lupa käyttää kyseisiä lausuntoja.

Lausuntojen mukaan Lahden kaupunki ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisointia aiheuttamista kustannuksista, joten lausuntojen mukaan Orimattilan kaupunkikaan ei ole vastuussa kyseisistä 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.

Orimattilan kaupunki katsoo, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen palkkaharmonisointia on edistetty yhtymän toiminta-aikana asianmukaisesti ja riittävällä tavalla. Korkein oikeus on todennut, ettei oikeuskäytännöstä ei 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.

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



VASTAUS SELVITYSPYYNTÖÖN

Muita huomioita

Orimattilan kaupunki ei ole ollut osallisena hyvinvointikuntayhtymän pakollisen varauksen arviointiin, sen valmistelun missään vaiheessa. Arviointi tilinpäätösvaiheessa on tapahtunut edunsaajan eli hyvinvointialueen toimesta. Orimattilan kaupunki on nostanut esille useita lakiin perustuvia näkökulmia, joiden perusteella Valtionvarainministeriön olisi päätöksen valmistelun yhteydessä tullut suorittaa nyt tehtyä laajempaa laillisuuden arviointi.

Valtionvarainministeriö on todennut asiasta:

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

Orimattilan kaupunki toteaa, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen aluehallitus on kokouksessaan 27.3.2024 §84 hyväksynyt ja allekirjoittanut Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntainyhtymän tilinpäätöksen. Tässä yhteydessä aluehallituksen olisi tullut tarkastella pakollisen varauksen tunnusmerkistöä, myös liikkeenluovutuksesta annetun lainsäädännön näkökulmasta. Tarkastelussa olisi tullut huomioida, että Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntainyhtymästä Päijät-Hämeen Hyvinvointialueelle 1.1.2023 tapahtunut liikkeenluovutus ei ole perustanut Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntainyhtymälle 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 kohdentanut entisiin jäsenkuntiin velvoitteita, vailla laillista perustetta sekä
- Valtionvarainministeriön valmistelussa ei ole huomioitu tosiallisen tilinpäätöksen laatijan ja hyväksyjän tarkoitushakuista roolia tehdyssä kirjauksessa, eikä arvioitu tehdyn kirjauksen laillisia perusteita.

Orimattilan 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.

Valtionvarainministeriö on Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimusta hylätessään todennut palkkaharmonisaatiovarauksen osalta, että " Asetuksen perustelumuiustiossa nimenomaisesti todetaan, että riittävänä perusteena oikaisulle voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat



VASTAUS SELVITYSPYYNTÖÖN

vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.”

Orimattilan 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 Orimattilan kaupungille vastuita, jotka eivät perustu lakiin.

Valtiovaraministeriö on todennut: ”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.”

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

Valtiovaraministeriö 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.

Orimattilan 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 (palkkaharmonisaation varauksen kohdentaminen vuodelle 2020, 5 053 799,87 euroa jaettuna kahdelle vuodelle),

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

Hyvinvointialueen vaatimukset Orimattilan kaupunkia kohtaan

Orimattilan kaupunki on saanut Päijät-Hämeen Hyvinvointialueelta kirjeen, jossa yksiselitteisesti todetaan hyvinvointialueen kohdistavan Orimattilan kaupunkiin 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



VASTAUS SELVITYSPYYNTÖÖN

Hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksentekoon on sisältynyt piirteitä, joiden laillisuuspohjaa 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 Orimattilan kaupunkiin on kohdistettu taloudellisia vaateita.

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.

Saamamme otteen mukaan kokouksessa on tuotu esille, että Orimattilan kaupunki (kaupunginhallitus 23.10.2023 § 238) katsoo, että se ei ole sopimusosapuoli palkkaharmonisaatioasiassa. Aluehallitus on siis ollut tietoinen kaupungin kannasta, määrätessään sovintosopimuksen korvauskustannuksen laskuttamisesta jäsenkunnilta. Koska aluehallitus ei ole tekemästään päätöksestä kaupunkia asianosaisena tiedottanut, katsomme Hallintoaluelain § 144 ja Hallintolain § 59 perusteella aluehallituksen hyväksyneen kokouksessa esitetyn Orimattilan kaupungin kannan, että Orimattilan kaupunki ei ole asiassa osallinen, eikä kaupunkia voida näin ollen kohdistaa asiaa koskevia vaateita.

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

Orimattilan kaupunki katsoo, että aluehallituksen oma toiminta vahvistaa kunnan esittämän kannan, että Orimattilan kaupunki ei ole asianosainen palkkaharmonisaatioasiassa.

Kunnioittaen
Orimattilan kaupunki

Kalle Larsson
kaupunginjohtaja



VASTAUS SELVITYSPYYNTÖÖN

Liitteet

Liite 1, Asiantuntijalausunto, OTT; VTK Seppo Koskinen

Liite 2, Asiantuntijalausunto, OTT Olli Mäenpää

Liite 3, Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimus valtiovarainministeriölle koskien päätöstä VN/35660/2023

Liite 4, Orimattilan kaupungin lausunto Päijät-Hämeen hyvinvointialueen lausuntoon liittyen oikaisuvaatimukseen valtiovarainministeriön päätöstä VN/35660/2023