

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Lisävastine hallintoriita-asiassa diaarinro 1777/2024

Vastineen antajat

Ilomantsin kunta	Juuan kunta
Lieksan kaupunki	Tohmajärven kunta
Polvijärven kunta	

jäljempänä yhdessä ”kunnat” tai ”asianosaiskunnat”

Asiamiehet ja prosessiosoite

Asianajaja Tatu Hirvonen, Joensuu ja
Emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies Matti Tolvanen, Joensuu
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy
Kauppakatu 17 B, 80100 Joensuu
puh. (013) 120 731
e-mail: asianajotoimisto@kontturi.fi

Hakija

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, jäljempänä ”hyvinvointialue”

Asiamies ja prosessiosoite

OTM, VT Sakari Kela

Tikkamäentie 16, M/4

80210 Joensuu

sakari.kela@siunsote.fi; kirjaamo@siunsote.fi

p. 050 453 1491

Määräajasta

Hallinto-oikeus on 22.4.2024 päivätyllä vastinepyynnöllään varannut kunnille tilaisuuden vastineen antamiseen 22.5.2025 mennessä.

AJANTASAINEN OIKEUDENKÄYNTIKULUVAATIMUS

Tällä hetkellä oikeudenkäyntikulujen määrä on 18523,80 euroa (sis. alv. 25,5 %).

LISÄVASTINE**Ensisijainen vaatimus tutkimatta jättämisestä**

Hallinto-oikeus on ilmoittanut alustavana näkemyksensä, että hyvinvointialueen hakemus voidaan tutkia hallintoriitana kuntalain 63 §:n mukaisesti. Kyseinen säännös koskee *yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvien erimielisyyksien* ratkaisemista. Kunnat katsovat, että asiassa ei ole kyse sopimuksesta aiheutuvasta erimielisyydestä, vaan laintulkinnallisesta näkemyserosta. Jo hallintoriitahakemuksen otsikointi ”hallintoriita - - voimaannpanolain 33 §:ssä säädetyn alijäämän kattamista koskevan velvoitteen täyttämisestä” osoittaa, että hyvinvointialueeseen ei asiassa väitä, että riita perustuisi sopimukseen tai sen tulkintaan.

Asiassa on riidatonta, millä tavalla Pohjois-Karjalan kuntien välinen kustannusvastuu riidanalaisen palkkaharmonisaation osalta jakautuu, mikäli katsottaisiin, että kyseessä on kuntien vastuulle kuuluva erä. Perussopimuksen ehdot ja määräykset myös vedotun 24 b §:n osalta ovat riidattomia. On kuitenkin syytä huomauttaa, että perussopimus ei sisällä erityisiä määräyksiä palkkaharmonisaatiosta, vaan viitattu sopimusehto koskee

ainoastaan alijäämän kattamista tai ylijäämän palauttamista vuonna 2022. Riitaa ei ole siitä, miten väitetty kustannusvastuu jakautuu entisen kuntayhtymän entisten jäsenkuntien kesken, vaan siitä, onko vastuuta ollenkaan. Asianosaisten välinen riitaisuus kiteytyy erityisesti kysymykseen siitä, olisiko ennen 1.1.2023 toteutumatonta palkkaharmonisaatiokustannusta tullut kirjata pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän viimeiseen tilinpäätökseen vai ei, eli onko kyse lain nojalla katettavasta alijäämästä vai ei. Tämä kysymys ei ratkea tulkitsemalla perussopimusta, vaan kyse on laintulkinnasta.

Koska kyse ei ole kuntalain 63 §:n tarkoittamasta tilanteesta eikä käsillä ole muutaakaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 20 §:n 1 momentin mukaista perustetta käsitellä asiaa hallintoriitana, asia ei ole käsiteltävissä hallintoriita-asiana. Tästä syystä ja viitaten asiasta aiemmin lausumaansa kunnat pysyvät edelleen kannassaan siitä, että hakemus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta.

Hallintoriitahakemuksessa esitetyistä määristä ja viivästyskoroista

Kuten hyvinvointialueen vastaselityksestä käy ilmi, palkkaharmonisaatiosta muodostunut alijäämä pitää sisällään sekä maksamattomat palkat että niihin palkanmaksupäivään mennessä kertyneet lakiin perustuvat viivästyskorot, jotka on laskettu ”*alijäämän kuntien omistajaohjauksessa päätetystä ajankohdasta*” eli 15.2.2021 lukien.

Kuntien käsityksen mukaan hyvinvointialueen työntekijöille maksama palkkaharmonisaation kokonaismäärä (myös muiden kuin tässä asiassa asianosaisena olevien kuntien osalta) ja sitä myöten myös asianosaiskuntiin kohdistetut vaatimukset sisältävät yhteensä noin kolme miljoonaa euroa / 12 prosenttia viivästyskorkoja, miltä osin myös määrät ovat riitaisia siltä osin kuin nämä viivästyskorot kohdistuvat asianosaiskuntiin. Viivästyskorkojen osuutta vaatimuksista ei ole yksilöity.

Kunnat toteavat, että koska niillä ei ole ollut ainakaan 31.12.2022 jälkeen vaikutusmahdollisuuksia siihen, mistä lukien viivästyskorot lähtevät juoksemaan, eivät ne voi olla näistä ylimääräisistä rahoituskustannuksista vastuussa. Edelleen, kuten hyvinvointialueen vastaselityksessäkin on myönnetty, omistajaohjauksella ei ole sitovaa päätösvaltaa. Tähän nähden on selvää, ettei viivästyskorkojen kertymisen alkamishetkeä voida perustellusti sitoa omistajaohjauskokouksen pöytäkirjamainintaan.

Hakijan on yksilöitävä ja eriteltävä vaatimuksensa perusteet ja määrät. Vasta sen jälkeen kunnat voivat lopullisesti ottaa kantaa määrien riitaisuuteen ja riidattomuuteen.

Selvennyksenä kunnat toteavat, että edellä mainituista viivästyskoroista erillinen asia on laskujen eräpäivistä lukien vaadittu viivästyskorko, minkä vaatimuksen kunnat kiistävät edelleen kokonaisuudessaan perusteeltaan. Asiassa on hyvinvointialueen vastaselityksen perusteella riidatonta, että asiassa ei ole tehty hallintopäätöstä. Hyvinvointialue on vaatinut hallinto-oikeudelta hallintopäätöstä, jolla kunnat velvoitetaan makamaan vaaditut erät. Tällainen päätös vahvistaisi kuntien maksuvelvollisuuden, mikä tarkoittaa samalla sitä, ettei maksuvelvollisuutta ole ennen tällaisen päätöksen antamista voinut olla. Tähän nähden on pidettävä yksiselitteisenä, ettei viivästyskorko voi alkaa kertymään hyvinvointialueen lähettämän laskun hyvinvointialueen itse valitsemasta eräpäivästä lukien. Koska asiassa ei ole tehty päätöstä eikä perussopimuksessa ole ehtoja eräpäivistä, ei eräpäivistäkään ole voitu tehdä päätöstä. Laskulle tai sen eräpäivälle ei siten ole perustetta, jolloin korkolain 5 § ei tule asiassa sovellettavaksi.

Edellä esitetyin perustein siinäkin tilanteessa, että hallinto-oikeus ratkaisisi hakemuksen hyvinvointialueen eduksi, voi viivästyskorkojen alkupäivä olla korkeintaan 30 päivää päätöksen antamisesta lukien.

Hyvinvointialueen vastaselityksessä esitetyistä väitteistä

Väitteistä liittyen voimaannpanolain 20 ja 33 §:ään sekä kuntalain 117 §:ään

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvän alijäämän kattamisesta siltä osin kuin ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023. Tähän virheelliseen näkemykseen liittyen kunnat tuovat vielä hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpään ja työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskisen asiantuntijalausuntoihin¹ viitaten esille seuraavaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirryttyä voimaannpanolain myötä 1.1.2023 hyvinvointialueille, siirtyi lähtökohtaisesti myös näitä tehtäviä hoitava henkilöstö hyvinvointialueen palvelukseen. Samalla hyvinvointialueen henkilöstöön liittyvät työnantajan velvoitteet ja henkilöstön aiheuttamat palvelussuhdeoikeudelliset kulut siirtyivät hyvinvointialueen vastuulle.

¹ Ko. professorit ovat lausuneet käsityksensä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän ja hyvinvointialueen valtionosuuksia koskevassa asiassa Lahden kaupungin pyynnöstä. Ko. alueella käsiteltävä asia on lähes identtinen Pohjois-Karjalan alueen kanssa. Kyseiset lausunnot toimitetaan tämän vastaselityksen liitteenä.

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, joka voi oikeushenkilönä omissa nimissään hankkia oikeuksia, tehdä sitoumuksia ja sillä voi olla asianosaisasema tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.² Oikeushenkilö on itsenäisessä vastuussa oman toimintansa ja tehtäviensä hoitamisesta aiheuttamista velvoitteista ja kustannuksista.³ Näihin velvoitteisiin ja kustannuksiin sisältyvät myös palvelussuhteisiin liittyvät ja sopimusoikeudelliset velvoitteet.

Palkkaharmonisaatio on palvelussuhteisiin liittyvä velvollisuus, joka perustuu siihen, että työnantajan on kohdeltava palveluksessaan olevaa henkilöstöä tasapuolisesti (ks. esim. KKO 2024:9 ja KKO 2020:4). Tämä velvollisuus koskee hyvinvointialueen osalta vain sen palveluksessa olevia henkilöitä. Palkkojen harmonisointi on siten voinut tulla kyseeseen yksinomaan niiden henkilöiden osalta, jotka ovat olleet hyvinvointialueen palveluksessa. Hyvinvointialueella ei sen sijaan ole toimivaltaa tehdä toimenpiteitä, jotka kohdistuisivat toisten itsenäisten oikeushenkilöiden, kuten alueen kuntien, palveluksessa olevaan henkilöstöön. Estettä sille, että palkkaharmonisaatio kohdistettaisiin vuosina 2021–2022 kuntayhtymän palveluksessa olleisiin henkilöihin, jotka ovat liikkeenluovutuksen myötä siirtyneet hyvinvointialueen palvelukseen, ei kuitenkaan ole. Koska palvelussuhdeoikeudellisten velvoitteiden toteuttaminen – joihin myös palkkaharmonisointi lukeutuu – kuuluu työnantajan vastuulle, ei sillä seikalla, onko harmonisaation kohteena oleva henkilöstö ollut aikaisemmin toisen oikeushenkilön, kuten kuntayhtymän, palveluksessa vai ei, ole vaikutusta nykyisen työnantajan vastuun kohdentumiseen.

1.1.2023 jälkeen toteutunut palkkaharmonisointi on aiheuttanut kustannuksia hyvinvointialueelle, ei kuntayhtymälle. Vastuu aiheutuvista kustannuksista on siten ainoastaan hyvinvointialueella. Vastuu ei ole liioin yhteisvastuullista kuntayhtymän kanssa, koska kyse ei ole viranhaltijalain 25 §:n 3 momentin ja työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin tarkoittamasta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta. Em. sääntelyä koskevassa lainvalmisteluaineistossa on nimenomaisesti todettu tarkoitetun selventää sitä, että luovutuksensaaja vastaa yksinään liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista.⁴

² HE 341/2020 vp, s. 513.

³ Ks. yleisellä tasolla esim. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus (2023), luku II.9.

⁴ HE 196/2002 vp, s. 44.

Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että palkkaharmonisaatiota käsitellään korvaussaatavana, ei maksamatta jääneenä palkkana.⁵ Kyseisten saatavien erääntymishetki eroaa toisistaan – palkkasaatava erääntyy silloin, kun se tulee maksaa. **Sen sijaan korvaussaatava erääntyy vasta silloin, kun kyseisen korvauksen maksamisen peruste on syntynyt. Käsiteltävässä asiassa on oleellista, että tällaista perustetta ei ole ollut ennen 1.1.2023, mikä tarkoittaa, että peruste on syntynyt vasta liikkeenluovutuksen jälkeen. Kuten kunnat ovat jo aiemmin todenneet, kyse ei siten ole ollut erääntyneestä saatavasta.**

Toisaalta on syytä huomata sekin, että liikkeenluovutuksen näkökulmasta osapuolina ovat olleet nimenomaisesti kuntayhtymä (luovuttaja) ja hyvinvointialue (luovutuksen saaja). Pohjois-Karjalan kuntayhtymä on toiminta-aikanaan ollut kuntalain 55 §:n 2 momentin perusteella oikeushenkilö, joka on voinut hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Kunnat ovat jäsenkunnan aseman perusteella osallistuneet kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti kuntayhtymän kustannusten kattamiseen. Jäsenkunnat eivät kuitenkaan ole olleet vastuussa kuntayhtymän sitoumuksista. Tämä koskee myös niitä sitoumuksia, jotka koskevat kuntayhtymän henkilöstön palkkaharmonisaatiota ja siitä kuntayhtymälle aiheutuneita kustannuksia.

Edellä mainitun valossa on todettavissa, että kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole olleet liikkeenluovutuksen osapuolena. Näin ollen liikkeenluovutukseen liittyvä yhteisvastuu ei ylipäättään voisi ulottaa vaikutuksiaan jäsenkuntiin saakka. Jäsenkunnille ei siten joka tapauksessa tälläkään perusteella ole voinut liikkeenluovutuksen yhteydessä syntyä vastuuta kuntayhtymän toiminta-aikaan kohdistuvista, mutta 1.1.2023 toteutumattomista olevista palkkaharmonisaatiokustannuksista. On selvää, ettei sellaisia eriä, jotka eivät miltei osin kuulu kunnan vastuulle, ole perustetta ottaa huomioon katettavana alijäämänä.

Edellä selostettuun nähden on todettavissa, että hyvinvointialue sekoittaa vastaselityksessään voimaantulain 20 ja 33 §:t sekä kuntalain 117 §:n. Kyseessä ei ensinnäkään ole kuntayhtymän meno, koska sitä ei ole syntynyt ennen hyvinvointialueuudistuksen voimaantuloa. Jos kyseessä olisi kuntayhtymän meno, voimaantulain 33 §:n mu-

⁵ ks. esim. KKO 2024:9, KKO 2020:4, KKO 2013:10 ja KKO 2010:5.

kaan meno olisi tullut kattaa ennen siirtymän voimaannapanaa. On selvää, että kun väitettyä menoa ei ole ollut tuolloin olemassa, ei sitä ole voitu tuolloin kattaa. Kyseessä ei siten ole tilanne, johon voimaannanolain 33 § tulisi sovellettavaksi.

Todettakoon lisäksi, että vaikka asiassa katsottaisiin olevan katettava meno, enää ei ole olemassa kuntayhtymää eli sitä oikeushenkilöä, jolle kattaminen olisi tullut suorittaa. Kun kattamista ei ole aikanaan tehty siitä perustellusta syystä, ettei menoa ole ollut olemassa, on kyseessä hyvinvointialueen toiminta-aikana syntynyt hyvinvointialueen meno. Tällä perusteella liioin kuntalain 117 § ei voi tulla asiassa sovellettavaksi, koska kyseessä ei ole säännöksessä tarkoitettu kuntayhtymän meno.

Omistajaohjauskokouksen sitovuudesta ja hyvinvointialueen toimivallasta suhteessa kuntien oikeuksiin ja velvollisuuksiin

Asiassa on hyvinvointialueenkin puolesta myönnetty vastaselityksessä riidattomaksi, että omistajaohjauskokouksella ei ole sitovaa päätösvaltaa. Kunnat katsovat, että kokouksessa ei ole annettu mandaattia 24,1 miljoonan euron maksuun, vaan siinä on annettu ohjausta neuvotteluja varten. Kyseessä ei ainakaan ole ollut minkäänlainen päätös, että ko. summa tullaan maksamaan, koska sellaista ei olisi ollut mahdollista tehdä. Kuntien käsityksen mukaan pöytäkirjassa todettu ”kokonaiskustannus enintään 24,1 me” on ollut arvio siitä, mitä määrä voisi enintään olla siinä tilanteessa, että asiassa pitäydyttäisiin takautuvuuden osalta Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n esityksessä 2/2021. Kuten omistajaohjauskokouksen termistäkin on pääteltävissä, on kyse ollut palkkaharmonisaation etenemiseen kohdistuvasta ohjauksesta. Omistajaohjauskokous ei tee päätöksiä, eikä tästä syystä sen kokouksissa käsittelemistä asioista tai pöytäkirjamerkinnöistä ole minkäänlaista muutoksenhakutietä.

Omistajaohjauskokouksen pöytäkirjamerkintä ei voi missään olosuhteissa olla kuntia sitova, mistä syystä vastaselityksessä vedotut seikat eivät tältäkin osin anna aihetta muuttaa kuntien aiemmin esittämänsä kantaa. Vastaselityksen sivulla 5 esitetty väite siitä, että 24,1 miljoonaa olisi ollut ”– se summa, millä kunnat olivat vielä tuossa vaiheessa valmiit palkkojen harmonisoinnin rahoittamaan –”, ei pidä paikkaansa.

Kunnat toteavat, että paikkansa pitäneen se vastaselityksessä todettu seikka, etteivät työnantajataho ja työntekijäjärjestöt ole tehneet sopimusta palkkaharmonisaatiosta, vaan maksuun on päädytty hyvinvointialueen yksipuolisella päätöksellä. Kuntien käsityksen mukaan tämä johtaa siihen, että hyvinvointialue on käyttänyt asiassa jopa

enemmän mielivaltaa verrattuna tilanteeseen, jossa se olisi tehnyt sopimuskumppaninsa kanssa sopimuksen kolmannen vahingoksi. Joka tapauksessa tällainen yksipuolinenkaan päätös ei voi olla kuntia velvoittava, jolloin aihetta muuttaa aiemmin esitettyä kantaa ei tältäkkään osin ole.

Yhteenveto

Edellä ja aiemmin esitetyin perustein kunnat edelleen katsovat, että hallintoriitahakemus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta, ja toissijaisesti hylätä.

Todistelu

Kunnat nimeävät asiaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisina kirjallisina selvityksinä seuraavat lausunnot:

1. Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpään lausunto 12.9.2024
2. Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskisen lausunto 3.9.2024

Paikka ja aika

Joensuussa, 21. päivänä toukokuuta 2025

Ilomantsin kunta

Juuan kunta

Lieksan kaupunki

Tohmajärven kunta

Polvijärven kunta

Laati



Tatu Hirvonen
asianajaja, Joensuu



Matti Tolvanen
emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies,
Joensuu

Liitteet

- Mainitut asiantuntijalausunnot