

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Vastine hallintoriita-asiassa diaarinro 1777/2024

Vastineen antajat

Ilomantsin kunta	Juuan kunta
Lieksan kaupunki	Tohmajärven kunta
Polvijärven kunta	

jäljempänä yhdessä ”kunnat”

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

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 12.9.2024 päivätyllä vastinepyynnöllään varannut kunnille tilaisuuden vastineen antamiseen 14.10.2024 mennessä.

VAATIMUKSET

Ilomantsin kunta, Juuan kunta, Lieksan kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta kunnioittavasti vaativat, että Itä-Suomen hallinto-oikeus:

- 1) ensisijaisesti jättää Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen (jäljempänä myös ”hyvinvointialue”) hallintoriitahakemuksen tutkimatta;
- 2) toissijaisesti hylkää hallintoriitahakemuksen kokonaisuudessaan; ja
- 3) joka tapauksessa velvoittaa hyvinvointialueen korvaamaan kunnille asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut myöhemmin esitettävien laskujen mukaan korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut oikeudenkäynnin osapuolten saatavissa. Tällä hetkellä oikeudenkäyntikulujen määrä on 11 520,90 euroa (sis. alv. 25,5 %).

KESKEISET PERUSTEET

1. Asiassa ei ole tehty hallintopäätöstä, johon hyvinvointialueen lähettämät laskut perustuisivat. Tällainen hallintopäätös olisi voitu ja se olisi tullut tehdä. Näin ollen hyvinvointialueen hallintoriitahakemus on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta.

Mikäli hallinto-oikeus ei kuitenkaan vastoin kuntien vakaata käsitystä jättäisi hyvinvointialueen hallintoriitahakemusta tutkimatta, kunnat vetoavat asiassa erityisesti seuraaviin perusteisiin:

2. Entisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän velat, mukaan lukien palkkaharmonisaatiokustannukset, ovat siirtyneet hyvinvointialueen vastuulle hyvinvointialueuudistuksen myötä 1.1.2023 lukien. Kunnat eivät siten voi olla niistä enää ko. ajankohdan jälkeen vastuussa.
3. Hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt eivät ole voineet sopimusoikeudellisten yleisten oppien perusteella tehdä enää 31.12.2022 jälkeen sopimusta, jolla ne voisivat pätevästi velvoittaa entisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän jäsenkunnat – siis sopimusosapuoliin nähden täysin ulkopuolisen tahon – maksamaan sopimansa harmonisaation määrän.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Asian taustasta

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021, jäljempänä ”voimaannanolaki”) 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (jäljempänä ”kuntayhtymä”) on neuvotellut työntekijäjärjestöjen kanssa työntekijöidensä palkkaharmonisaatiokorvauksista. Neuvotteluja on 1.1.2023 jälkeen jatkanut Pohjois-Karjalan hyvinvointialue (jäljempänä ”hyvinvointialue”). Palkkaharmonisaation peruste kohdistuu aikaan ennen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä 1.1.2023. Palkkaharmonisaatiokuluja on maksettu ajalla 2018–2022 yhteensä noin 7,2 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueen aluehallitus on päätöksessään 2.3.2023 § 34 päättänyt tekevänsä toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta ” – – kuntien omistajaohjauksen mukaisen 24,1 miljoonan euron varauksen [kuntayhtymän] tilinpäätökseen – –”. Edelleen päätökseen on kirjattu kuntien tekevän vastaavasti palkkaharmonisointiin liittyvät varaukset omiin tilinpäätöksiinsä ko. pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Palkkaharmonisaatiota koskevat neuvottelut ovat tällöin olleet kesken, mikä niin ikään on mainittu ko. päätöksessä.

Edellä mainitun päätöksen mukaisesti sittemmin valmistuneeseen kuntayhtymän tilinpäätökseen vuodelta 2022 on kirjattu pakollinen varaus 24,1 miljoonaa euroa vuosien 2021 ja 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten, sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Lisäksi kuntayhtymän normaalitoiminnan katettavaa alijäämää on tilinpäätöksen 2022 perusteella ollut 39,6 miljoonaa euroa vuodelta 2022, 15,4 miljoonaa euroa vuodelta 2021 ja taakautuvaa alijäämää 12,2 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialue on toimittanut kunnille hallintoriitahakemuksessa esitettyjä määriä vastaavat laskut. Kultakin kunnalta laskutetut määrät on jaettu kolmeen erään, joiden eräpäivät ovat olleet 28.2.2024, 27.3.2024 ja 29.4.2024.

Kunnat toteavat, että hallintoriitahakemuksen Taustaa-kohdassa hyvinvointialueen ilmoittamat tiedot ovat riidattomia lukuun ottamatta ko. kohdan viimeistä kappaletta.

Hakemus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta, koska asiassa olisi tullut tehdä valituskelpoinen hallintopäätös

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 20 §:n 1 momentin perusteella hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta. Säännöksen 2 momentista kuitenkin seuraa, että **sellaista asiaa, joka voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä, ei käsitellä hallintoriita-asiana.**

Hallintolainkäytön perusmuoto on hallintovalitus. Tämä ilmenee selkeästi viitatus §:n 2 momentista. Myös oikeuskirjallisuudessa¹ on korostettu hallintovalituksen ensisijaisuutta. Hallintoriita on tarkoitettu käytettäväksi vain tapauksissa, joissa ei ole annettavissa valituskelpoista hallintopäätöstä. Kysymys on vallankäytön jaosta hallinnon ja hallintolainkäytön välillä. Hallintoasiat on ratkaistava hallinnossa ja hallintolainkäytössä arvioidaan ainoastaan se, onko hallintoviranomainen käyttänyt harkintavaltaansa niissä rajoissa, joissa laki harkinnan mahdollistaa. Hallintoriitaa tulisi vallankäytön jakaantumisen näkökulmasta pitää mahdollisimman kapea-alaisesti muita oikeussuojakeinoja täydentävänä.

¹ Koivuluoma ym.: Hallintolainkäyttö (2020), s. 60–61.

Hallintoriidan suppealle soveltamisalalle on hyvät perusteet. Hallintoriidassa hallinto-oikeus joutuu tekemään hallintopäätöksen.² Hallintoriita-asian päätös saa vakiintuneen tulkinnan mukaan oikeusvoiman, jota ei yleensä liity yhtä tiiviisti hallintopäätöksiin. Hallintopäätös ei estä asian vireille panemista uudella hakemuksella. Hallintopäätösten antaminen on hallintolaissa säädetty hallintoviranomaisten tehtäväksi. Hallintoriita rikkoo hallintolainkäytön ja hallinnon toimivallan rajaa. On perusteltua lähteä siitä, että hallintoasia valmistellaan ensin hallinnossa, valmistelun jälkeen tehdään asiassa hallintopäätös, josta on muutoksenhakuoikeus oikaisuvaatimuksen kautta tai suoraan hallinto-oikeuteen.

Tämä on tärkeää myös oikeusturvan näkökulmasta. Valitusasioissa asiaa on punnittu perusteellisesti hallinnossa sekä tosiseikkojen että normiston kannalta. Hallintopäätöksen kohteella on käytettävissään päätös ja aineisto, jonka perusteella hän voi riitauttaa hallintopäätöksen. Todistustaakkanormit eivät ole hallintolainkäytössä tosiseikkoja mahdollisimman pitkälle vastaavan päätöksen esteenä. Hallintoriidassa puolestaan noudatetaan pitkälti soveltuvien osin siviiliprosessin todistustaakkanormeja ja asian selvittäminen on hallintoriidassa selkeämmin asianosaisten vastuulla kuin hallintovalitusta käsiteltäessä. Hallintotuomioistuimien ei lähtökohtaisesti hanki asiassa selvitystä tai osoita asianosaiselle, mitä selvitystä olisi esitettävä. Ylipäätään virallisperiaate ei ole yhtä vahva kuin hallintovalitusasioissa.³ Valmistelu ja selvitys ei näin ollen voi olla samaa tasoa kuin valmistelu hallinnossa ja hallintopäätöksestä tehtyä valitusta käsiteltäessä. Aineellisesti oikean lopputuloksen mahdollisuus on siten hallintovalitusasiassa olennaisesti suurempi kuin hallintoriidassa.

Nyt puheena olevan kaltaista riitaa ei ole säädetty ratkaistavaksi hallintoriitana (HOL 20.1,1). Riita ei koske myöskään hallintosopimusta (HOL 20.1,4). Tapaukseen voisivat siten soveltua korkeintaan momentin 3 ja 4 kohdat. Tässä tapauksessa on selvää, että riita koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta ja kuntien maksuvelvollisuus johtuu julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Tällä, mutta vain tällä perusteella asiaa voitaisiin periaatteessa käsitellä hallintoriitana.

Hallintoriitamenettelyn käyttäminen tässä tapauksessa estyy kuitenkin HOL 20 §:n 2 momentin perusteella. Asia voidaan ratkaista hallintopäätöksellä. Jostain syystä hyvinvointialue ei ole hallintopäätöstä tehnyt, tai ainakaan kunnille ei ole esi-

² Ibid., s. 309.

³ Koivuluoma ym.: Hallintolainkäyttö (2020), s. 321.

tetty muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä, jolla kunnat olisi velvoitettu maksamaan kunnille lähetetyistä laskuista ilmenevät määrät tai maksuvelvollisuus ja sen määrä vahvistettu. Hyvinvointialueen menettelyä olla tekemättä hallintopäätöstä voi korkeintaan arvailla. Kunnille ei ole valjennut se, miksi asiassa ei ole tehty hallintopäätöstä. Kun kysymys on kunnille asetettavasta mittavasta maksuvelvollisuudesta, hallintopäätös olisi kuntien oikeusturvan toteuttamiseksi välttämätöntä tehdä. Selvytyksiksi todettakoon, että esimerkiksi omistajaohjauskokousten tai -neuvotteluiden pöytäkirjojen maininnat eivät tällaisia päätöksiä ole, eikä em. kokouksissa ole ylipäätään mahdollista tehdä kuntia sitovia päätöksiä asiassa. Asiassa ei siten ole tehty hallintopäätöstä, johon hyvinvointialueen väittämä kuntien maksuvelvollisuus perustuisi. Käytettävissä olevan hallintomenettelyn käyttämättä jättäminen ei johda siihen, että hallintoriita olisi käytettävissä.⁴

Hallintopäätöksen tarvetta ei poista se, että maksuvelvollisuuden perusteet ilmenevät hyvinvointialueen käsityksen mukaan laista. Laista ei voi suoraan johtaa kunkin kunnan maksuvelvollisuutta. Maksuvelvollisuus perustuu lainsäädännön lisäksi tapauksessa sovellettaviksi tuleviin tosiseikkoihin. Hallintopäätöksessä lakia sovelletaan tapauksen tosiseikkoihin. Näin asiat hallinnossa tulisi päättää. Asian käsittelyä ei aloiteta lähettämällä maksuvelvolliselle lasku. Oikea menettely on se, että ennen laskun lähettämistä asia valmistellaan, valmistelussa kuullaan asianosaista ja sen jälkeen tehdään maksuvelvollisuuden asettava päätös. Tämä on asianosaisen oikeusturvan kannalta aivan olennaista.

Hyvinvointialue on lähettänyt kunnille laskut neljässä erässä. Laskujen selitteenä on ”Palkkaharmonisointi, palvelussuhteessa olevien laskutus” tai ”Palkkaharmonisointi, päättyneet työsuhteet”. Laskun lähettäminen on päätöksen täytäntöönpanoa. Hyvinvointialueelle ei näytä olevan selvää se, mikä on päätöksenteon ja päätöksen täytäntöönpanon välinen suhde ja ero. Hyvinvointialue yrittää maksuvelvollisuuden täytäntöönpanoa hallintoriita-asiana, vaikka täytäntöönpanokelpoista päätöstä ei ole ylipäätään olemassa.

Yhteenvedona toteamme, että hallinto-oikeuden on jätettävä hakemus tutkimatta. Asiassa on voitu tehdä ja voitaisiin yhä tehdä hallintopäätös hallintolain säättämässä järjestyksessä. Maksuvelvollisuuden vahvistavaa päätöstä ei kuitenkaan ole tehty, eikä

⁴ Koivuluoma ym.: Hallintolainkäyttö (2020), s. 312.

hallinto-oikeuden tule tehdä päätöstä, jonka tekemiseen hyvinvointialueella on toimivalta.

Edellä esitetyin perustein asia ei ole käsiteltävissä hallintoriita-asiana. Tästä syystä hakemus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta.

Hakemus tulee joka tapauksessa hylätä, koska kunnat eivät ole vastuussa riidanalaisesta palkkaharmonisaatiosta

Kysymyksenasettelusta

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvän alijäämän kattamisesta siltä osin kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

On sinänsä selvää, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen lain 33 §:n perusteella kuntayhtymän jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti. Yhtä selvää on se, että alijäämän kattamisvelvollisuus voi kohdistua vain sellaiseen alijäämään, joka on ollut perusteltua kirjata kuntayhtymän viimeisessä tilinpäätöksessä alijäämäksi. Tästä syystä asiassa on arvioitava sitä, onko kuntayhtymän viimeisestä tilinpäätöksestä vastaan neella hyvinvointialueella ollut peruste kirjata tilinpäätöksen laatimishetkellä toteutumaton palkkaharmonisaatio pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen. Jos vastaus on kieltävä, eivät kunnat ole ko. erän osalta kattamisvelvollisia.

Asiassa on keskeisiltä osin kysymys siitä, mihin saakka kunnat vastaavat hyvinvointialuesääntelyn perusteella hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen hyvinvointialueelle syntyvästä velasta. Lisäksi, koska toteutuvassa palkkaharmonisaatiossa on pohjimmiltaan kyse sopimuksesta, on huomioon otettava niin ikään sopimusoikeudellinen näkökulma eli se, että sopijapuolet eivät voi sopia kolmannen eli sopimuksen ulkopuolisen tahon vahingoksi.

Hyvinvointialueella ei ole ollut perustetta kirjata toteutumaton palkkaharmonisaatiokustannusta pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022

Kirjanpitolain (1336/1997, KPL) 3 luvun 2 § mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen

mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus. Myös hyvinvointialueesta annetun lain 117 §:n 3 mom. ja kuntalain (410/2015) 113 §:n 3 mom. edellyttävät, että tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva hyvinvointialueen ja kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta.

Kirjanpitolain 3 luvun 3 §:n mukaisiin yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluu tilikauden tuloksesta riippumaton varovaisuus. Varovaisuus edellyttää erityisesti, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon ainoastaan tilikaudella toteutuneet voitot, sekä kaikki poistot ja arvonalennukset vastaavista sekä velkojen arvon lisäykset samoin kuin kaikki päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen.

Edelleen kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan tuloslaskelmassa on vähennettävä velvoitteista vastaisuudessa aiheutuvat menot ja menetykset, jos:

- 1) ne kohdistuvat päättyneeseen tai aikaisempaan tilikauteen;
- 2) niiden toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä;
- 3) niitä vastaava tulo ei ole varma eikä todennäköinen; sekä
- 4) ne perustuvat lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.

Jos 1 momentissa tarkoitettun menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta tiedetään, merkitään se taseessa luonteensa mukaiseen vieraan pääoman erään tai siirtovelkoihin. Muussa tapauksessa se merkitään pakolliseksi varaukseksi. (KPL 5:14.2 §)

Edellä 1 momentissa tarkoitettut menot ja menetykset sekä 2 momentissa tarkoitettut pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään. (KPL 5:14.3 §)

Työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamassa kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimista koskevassa yleisohjeessa on tarkennettu kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mainittujen pakollisen varauksen kirjaamista edellyttävien kohtien sisältöä seuraavasti (korostukset tässä):

1. Menon tai menetyksen tulee kohdistua päätyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin. Meno kohdistuu tulevaan tilikauteen, kun menoa vastaavia tulonodotuksia on olemassa tai menon pääasialliset vaikutukset palvelutuotannossa ajoittuvat tulevaan tilikauteen.
2. **Menon tai menetyksen toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä, ennen kuin se merkitään pakolliseksi varaukseksi.** Jos menon toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä, esitetään meno vastuuna liitetiedoissa. **”Varmana toteutuminen” perustuu sitoumukseen tai muutoin määräytyvään maksuvelvoitteeseen. ”Todennäköiseen toteutumiseen” liittyy sen sijaan arviointia muun muassa siitä syystä, että maksuvelvoite ei ole kiistaton.**
3. Jos vastainen tulo ei ole varma tai todennäköinen ja myös muut mainitun säännöksen kohdat täyttyvät, on vastainen meno tai menetys kirjattava kuluksi ja pakolliseksi varaukseksi. Jos tuloja on odotettavissa, mutta ne alittavat vastaiset menot ja menetykset, kirjataan vain niiden erotus. Jos menoihin tai menetyksiin on varauduttu vakuutuksella tai vahinkorahastolla, kirjataan vastaisena menona tai menetyksenä kattamaton omavastuu.
4. Jos menoja tai menetyksiä vastaavat tulonodotukset ovat olemassa, kirjataan vastaiset menot tai menetykset sille tilikaudelle, jolle vastaavat tulotkin on tuloutettu.
5. Vastaisen menon ja menetyksen kirjaaminen edellyttää paitsi edellä mainittujen 1-3 kohtien edellytysten täyttymistä myös sitä, **että vastainen meno tai menetys perustuu lakiin tai sitoumukseen sivullista kohtaan.**⁵

Kaikkien edellä mainittujen kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin kohtien tulee täytyä, jotta kyseinen meno tai menetys olisi kirjauskelpoinen.⁶

Palkkaharmonisatiossa on kyse työ- ja virkasuhteisiin liittyvästä saatavasta. Voimaanpanolain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutuksesta puolestaan säädetään työsopimuslaissa (55/2001, TSL). TSL:n 1 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushet-

⁵ Näin on sinänsä jo lain sanamuodon mukaan; todettu myös esimerkiksi KILA:n Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta 31.10.2023, s. 27.

⁶ Ibid, s. 27.

kellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 5 luvun 25 §:ssä on vastaavat säännökset viranhaltijan asemasta liikkeenluovutuksessa. Ko. säännöksen 3 momentin mukaan ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Palkkaharmonisaatiokustannukset voidaan tulkita työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä tarkoitetuksi työnantajan luovutushetkellä voimassa olevaksi työsuhteesta johtuvaksi velvollisuudeksi ottaen huomioon, että harmonisointivelka on luovuttavan kuntayhtymän henkilöstön työsuhteeseen liittyvää palkkasaatava, jonka peruste on syntynyt ennen luovutushetkeä 1.1.2023.⁷ **Lain yleinen lähtökohta tällaisia saatavien osalta on, että ne siirtyvät luovutushetkelle luovuttajalta (tässä tapauksessa kuntayhtymä) luovutuksensaajalle (tässä tapauksessa hyvinvointialue).** Liikkeen luovutuksen jälkeen luovutuksensaaja vastaa yksin saatavasta, vaikka sen syntyperuste olisi ajalta ennen luovutusta. Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostavat *luovutushetkellä erääntyneet palkkasaatavat*, joita koskeva lopullinen velkavastuu ei siirry luovutuksensaajalle ilman erillistä sopimusta. Ratkaisevaa lopullisen velkavastuun siirtymisen arvioinnissa on siis nimenomaan saatavan erääntymishetki, ei milloin sen ansaintaperuste on syntynyt.⁸ Näin ollen hyvinvointialueen väite siitä, että sillä, etteivät palkkaharmonisaatiosta aiheutuneet menot ole erääntyneet olisi merkitystä tilinpäätöksessä esittämisen kannalta, on virheellinen. Koska voimaannpanolaissa ei ole erillistä säännöstä palkkaharmonisaatiovelan siirtymisestä, tulee sen 18 §:n viittaussäännöksen perusteella sovellettavaksi TSL:n edellä viitattut säännökset.

⁷ Ks. myös Mäkelä, Albert, Liikkeen luovutus teoksessa Työsuhdeasioiden käsikirja, 7. uudistettu painos, s. 833: [TSL 1:10:n] mukaisia työsuhdesaatavia ovat kaikki työsuopimukseen, työnantajaa sitovaan työehtosopimukseen sekä työsuhteessa sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvat saamiset. Näihin kuuluvat mm. peruspalkka, lisät, ylityökorvaukset ym.

⁸ Ks. HE 157/2000 vp, s. 10 ja viitattu KKO 1988:2.

Tässä tapauksessa palkkaharmonisaatiota koskeneet neuvottelut ovat jatkuneet yhä 1.1.2023 jälkeen, ja ne on saatettu päätökseen vasta loppuvuodesta 2023. Neuvottelut ovat tähdänneet neuvottelevien osapuolten väliseen sopimusratkaisuun. Koska asia on ollut sopimuksenvarainen, olisi mahdollinen lopputulos ollut myös se, ettei palkkojen takautuvaa harmonisaatiota olisi lainkaan päädytty tekemään. Näin ollen ei ole perustellusti tulkittavissa, että sopimukseton palkkaharmonisaatiovelka olisi erääntynyt ennen 1.1.2023.

Edellä esitetyin perustein tässä tapauksessa kyse ei ole ollut erääntyneestä saatavasta. Kunnat katsovat, että 1.1.2023 mennessä toteutumaton palkkaharmonisaatio on oikeudelliselta luonteeltaan velkaa kuntayhtymän henkilöstölle. Kuntayhtymän yksipuolisesti ilmoittaman, omistajaohjaukseen perustuvan ja jo maksetun palkkaharmonisaation ylittävän osuuden osalta ei ole ollut olemassa mitään sopimusta, sitoumusta tai muutoin määräytyvää maksuvelvoitetta, joka olisi erääntynyt, tai mitään muutakaan seikkaa, jonka perusteella 31.12.2022 asti työnantajana olleet tahot olisivat tästä palkkaharmonisaatiosta edes todennäköisesti vastuussa liikkeenluovutuksen alaisille työntekijöille. Päinvastoin voimaansäätölain 20 §:n 1 momentin perusteella erikoissairaanhoidon 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen erityishuoltopiirien on siirretty varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1. päivänä tammikuuta 2023. Lainvalmisteluaineiston perusteella samaa periaatetta sovelletaan myös sellaisiin kuntayhtymiin, jotka hoitavat perussopimuksen nojalla myös muita jäsenkuntiensa terveyden- tai sosiaalihuollon tehtäviä.⁹

Lähtökohtaisesti kaikki varat, velat ja sitoumukset on tullut siirtää suoraan lain nojalla kuntayhtymältä ja kunnilta Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle. Edelleen voimaansäätölain 21 §:n 1 momentti on edellyttänyt, että lain 20 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien on tullut viimeistään 28.2.2022 tehdä hyvinvointialueelle selvitys kuntayhtymän omaisuudesta (1 kohta), hyvinvointialueen vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista (2 kohta), sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä (3 kohta).

⁹ HE 241/2020 vp, s. 893.

Voimaannpanolain 21 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset vastuut palkkaharmonisointiosalta on tuotu esiin kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Hyvinvointialueella on näin ollen ollut selkeä näkemys siitä, että palkkaharmonisointikustannukset ovat hyvinvointialueelle todennäköisesti siirtyvä kustannus. Kuntayhtymän hallituksen 30.3.2022 allekirjoittamaan vuoden 2021 tilinpäätökseen ei kuitenkaan ole sisällytynyt pakollista varausta palkkaharmonisointikustannuksiin liittyen. Vuoden 2021 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on käyty läpi palkkaharmonisointioon liittyvää kokonaistilannetta,¹⁰ mutta mahdollisesta vastuusta ei ole annettu edes liitetietoa.

Voimaannpanolain 39 §:ään sisältyvien viittaussäännösten perusteella kuntayhtymän viranomaisen ei ole voinut 28.2.2022 jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen. Hyvinvointialueen hallitus on käsitellyt palkkaharmonisointia kokouksessaan 26.8.2022 § 98 ja antanut kuntayhtymän hallitukselle voimaannpanolain 39 §:n mukaisen suostumuksen edetä palkkaharmonisoinnissa. Kyseinen säännös käsittelee ainoastaan merkittäviä hyvinvointialuetta koskevia asioita, kuten edeltä ilmenee. Mikäli kyse ei siis olisi ollut aluehallituksen näkemyksen mukaan merkittävästä vastuusta, joka ei kuuluisi em. 20 §:n piiriin, olisi sen tullut jättää asia käsittelemättä tai todeta, ettei kyse ole ko. säännöksessä säädetystä asiasta.

Kuntayhtymän viimeistä tilinpäätöstä tehtäessä palkkaharmonisointiosan toteutumisaikakohta tai täsmällinen määrä ei ole ollut tiedossa. Kuten edellä on todettu, menon tai menetyksen toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä, ennen kuin se merkitään pakolliseksi varaukseksi. Jos menon toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä, meno tulee esittää vastuuna liitetiedoissa. Edellä todetuin tavoin ”varmana toteutuminen” perustuu sitoumukseen tai muutoin määräytyvään maksuvelvoitteeseen, jollaista ei ole ollut. ”Todennäköiseen toteutumiseen” liittyy sen sijaan arviointia muun muassa siitä syystä, että maksuvelvoite ei ole kiistaton. Ottaen huomioon voimaannpanolain 20 §, ei toteutuminen ole tässä tapauksessa ollut kuntayhtymän näkökulmasta edes todennäköistä.

Varoilla, veloilla ja sitoumuksilla tulee olla käsillä olevassa siirtotilanteessa yhtäläiset oikeusvaikutukset. Kuntayhtymän omaisuus on siirretty voimaannpanolain 20 §:n mu-

¹⁰ Pohjois-Karjalan hyvinvointialue (Siun Sote), tilinpäätös 2022, s. 29–30.

kaisesti hyvinvointialueelle 1.1.2023. Tähän nähden ei kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätöstä laadittaessa ole ollut perusteita pitää palkkaharmonisaatiokustannusten toteutumista kuntayhtymän osalta varmana tai todennäköisenä, jolloin kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetettu edellytys jää täyttymättä. Kuntayhtymän kohdalla velvoite ei ole liioin perustunut lakiin tai sitoumukseen sivullista kohtaan, koska voimaanpanolain ja liikkeenluovutusta koskevien säännösten mukaan työsuh-teista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet ovat olleet siirtymässä liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle 1.1.2023 lukien. Näin ollen pakollista varausta ei olisi tullut kirjata senkään vuoksi, että mainitun säännöksen 4 kohta ei asiassa täyty. **Hyvinvointialueella ei ole ollut perustetta kirjata toteutumata palkkaharmonisaatiokustannusta pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022.**

Kuntayhtymän tekemä perusteeton ennakoiava tilinpäätösvaraus on osaltaan kasvattanut kuntayhtymän tilinpäätöksessä ilmoitetun alijäämän määrää. Palkkaharmonisaatiokustannukset eivät ole syntyneet, erääntyneet eikä niistä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntayhtymä ei ole liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista kustannuksista. Näin ollen kuntayhtymä ei ole voinut pitää menoa todennäköisenä, eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Kuten edellä on todettu, kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään voimaanpanolain 33 §:ssä, jonka mukaan jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Lain säännöksistä seuraa, että kuntayhtymän alijäämät tulee olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2022 laadittavassa tilinpäätöksessä.

Edellä esitetyin perustein ennakoivan tilinpäätösvarauksen osalta ei ole myöskään perustetta alijäämään, johon kunnilla olisi voimaanpanolain 33 §:n perusteella kattamisvelvollisuus. Siltä osin kuin perusteet alijäämään ovat olemassa, ovat kunnat kattaneet alijäämän asianmukaisesti tilinpäätöksissään. Korostettakoon vielä, että kuntien tilinpäätöksissä ilmoitetut toteutuneet kulut sisältävät jo sovituiksi ennen 1.1.2023 tulleet palkkaharmonisaatiokulut vuosien 2021 ja 2022 osalta. Kuten edellä on tuotu ilmi, sovituista ja toteutetuista palkkaharmonisaatiokuluista sisältyy maininta esimerkiksi kuntayhtymän tilinpäätöksen toimintakertomukseen 2021.

Vuoden 2023 alusta lukien voimaanpanolain perusteella kaikki kuntayhtymän varat sisältäen osakeyhtiöt, velat ja sitoumukset sekä kunnista siirretty omaisuus (mm. kuntouttavan työtoiminnan kalusto) siirtyivät vastikkeetta hyvinvointialueelle toimeenpanolain perusteella. Voimaanpanolain perusteella on ollut oletettavissa, että ko. erä siirtyy hyvinvointialueen vastuulle, kuten muutkin vastaavat asiat (esim. lomapalkkavelka).

Vaikka alijäämän kattamisesta on selkeä säännös voimaanpanolaissa, ko. säädös ei sisällä säännöstä palkkaharmonisaation osalta. Voimaanpanolain 33 §:n lisäksi ko. laissa säädetään ainoastaan omaisuusjärjestelyjä koskevista kirjauksista kunnan ja hyvinvointialueen kirjanpidossa. Voimaanpanolain 42 §:n 1 momentissa säädetään, että ko. lain 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 23 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden siirto hyvinvointialueisiin kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättä. Hyvinvointialueelle siirtyvä lomapalkkavelka kirjataan peruspääomaan. Voimaanpanolain 42 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi, että kirjanpitolautekunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja tämän pykälän soveltamisesta. Voimaanpanolain 42 §:ssä ei siten säädetä muista kuntaa koskevista velvoitteista kirjanpitoon liittyen, kuin mitä siinä on erityisesti mainittu.

Hyvinvointialueen hallitus on itsekä käsitellyt sekä Siun Työterveys Oy:tä, Kiinteistöosakeyhtiö Tikkamäen vuokrataloja sekä **palkkaharmonisaatiota toimeenpanolain 20 §:ssä tarkoitettuina siirtyvinä omaisuuserinä tai vastuina**. Näin ollen on todettava, että kuntien rahoittama ja kuntayhtymän omaisuus on siirtynyt täsmällisesti lain kirjainta noudattaen hyvinvointialueelle 1.1.2023.

Palkkaharmonisaatiokustannus on sittemmin aktualisoitunut maksettavaksi. Lain esitöissä siirtyvien taloudellisten riskien on todettu viittaavan esimerkiksi oikeudenkäynteihin ja näihin liittyviin korvausvaateisiin. Toteutumaton palkkaharmonisaatio, josta ei ole ollut sopimusta, on epäilyksittä rinnastettavissa hallituksen esityksessä tarkoitettuihin tilanteisiin.¹¹ Mikäli asiassa päädyttäisiin siihen, ettei palkkaharmonisaatio siirtyisi oikeudelliselta luonteeltaan velkana, kuten varallisuus, kyse olisi käytännössä voimaanpanolain 20 §:n vastaisesta tilanteesta. Tällöin kunnan vastuuta ei ole voitu pitää mahdollisena, saati todennäköisenä.

¹¹ HE 241/2020 vp, s. 895.

Riitautuneesta palkkaharmonisaatiosta ei ole ollut mitään sopimusta tai lakiin tai tuomioistuimen päätökseen perustuvaa velvoitetta, jonka pohjalta olisi esitettävissä, että kuntayhtymän taseeseen olisi muodostunut erääntynyt saatava palkkaharmonisaatiosta henkilöstölle.

Edelleen kunnilla ei ole ollut lainkaan vaikutusmahdollisuutta siihen, onko kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu 24,1 miljoonaa euroa todellinen kulu vai ei. Kuntayhtymän tilinpäätökseen on voitu lähes mielivaltaisesti kirjata pakolliseksi varaukseksi esimerkiksi 30, 60 tai 100 miljoonaa euroa, joka hyvinvointialueen esittämää näkemystä noudattaen tulisi suoraan ottaa alijäämää katettaessa lähtökohdaksi. Todettakoon, että tilinpäätösvaiheessa kuntayhtymä oli ilmoittanut kulun määrän yksipuolisesti kunnille sähköpostitse, perustelematta ilmoittamaansa lukua millään tavalla. Kunnat katsovat, että kuntayhtymän yksipuolinen tilinpäätösvaraus, jolle ei ole ollut kirjanpidollista perustetta, ei voi olla voimaannpanolain 33 §:n alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin kuuluva erä.

Kuntien käsityksen mukaan kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjatun varauksen taustalla on tosiasiallisesti kuntayhtymän omistajaohjauskokouksen antama mandaatti 24,1 miljoonasta eurosta, joka on koskenut kuntayhtymän aikaisten harmonisointineuvottelujen tilannetta, eikä sitä ole tarkoitettu käytettäväksi pakolliseen varaukseen. Hallinto-riitahakemuksessa on tältä osin todettu, että omistajaohjauskokouksessa päätetystä neuvotteluraamista muodostui lopulta kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Omistajaohjauskokouksen päätökset eivät ole muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, kuten edellä on todettu. Kuntayhtymän toimivaltakysymyksistä säädetään kuntalaissa. Omistajaohjauskokouksella ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa, eikä se voi sitoa yhtymävaltuustoa tai kuntien päätöksentekoa. Todettakoon, että myös kuntayhtymän päätöksen, kuten tilinpäätöstä koskevan ratkaisun, tulee perustua lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.

Hyvinvointialue on hakemuksessaan todennut hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksen 22.6.2023 § 33 kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätöksen hyväksymisestä olevan lainvoimainen, mikä sinänsä pitää paikkansa. On kuitenkin syytä selvyydeksi todeta, että myöskään ko. kirjaus ei ole sellainen päätös, johon kuntien maksuvelvollisuus voisi perustua. Toisaalta kunnat huomauttavat myös, että hyvinvointialueen aluevaltuuston em. päätöksen varsinaisessa päätösosassa ei ylipäänsä ole mainintaa sen enempää palkkaharmonisaatiota koskevasta pakollisesta varauksesta kuin alijäämän

määrän vahvistamisestakaan. Päätösosassa päinvastoin on todettu tilinpäätöksen olevan 17.478.307,26 euroa ylijäämäinen. Todettakoon, että kuntien käsityksen mukaan aluevaltuuston käyttämä kirjaustapa ei vastaa Työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (2020)¹². Suositusluonteista ohjeistusta noudattaen myös alijäämän käsittely olisi tullut kirjata päätösosaan ja siitä olisi tullut käydä ilmi, että aluevaltuusto hyväksyy pakollista varausta koskevan varauksen 24,1 miljoonan määräisenä.

Kunnat katsovat, että koska hyvinvointialueella ei ole ollut perustetta kirjata kuntayhtymän tilinpäätökseen toteutumattomia palkkaharmonisaatiokustannuksia saataviksi jäsenkunnilta, ei edes oikeassa järjestyksessä tehty hallintopäätös oikeuttaisi sitä saamaan laskuttamiaan eriä kunnilta.

Sopimusosapuolet eivät voi sopia sitovasti sopimuksen ulkopuolisen tahon maksuvelvollisuudesta

Koska palkkaharmonisaatiossa on kyse hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välisestä sopimisesta, tulee asiassa arvioida edellä esitetyn lisäksi myös asian sopimus-oikeudellinen ulottuvuus.

Palkkojen harmonisaatiota koskeva neuvottelu on siirtynyt työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliseksi neuvotteluksi ennen hyvinvointialueuudistuksen voimaan tule-
mista. Hyvinvointialueen osavuosisikatsauksen 3/2023 mukaan palkkaharmonisointia koskevat keskustason neuvottelut ovat sittemmin päättyneet erimielisinä 14.6.2023. Erimielisiksi neuvottelun osapuolet ovat katsauksen perusteella jääneet harmonisaa-
tion kestosta ja muutamista kärkipalkoista. Palkkaharmonisaation käytännön toteutuk-
sen valmistelu on kuitenkin käynnistetty elokuussa 2023 ja hyvinvointialueen tarkoi-
tuksena on ollut saada maksatus toteutettua kevään 2024 aikana, pääosin tammi- ja
helmikuun aikana.¹³

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti työnantajaa on edustanut 1.1.2023 lukien Pohjois-Karjalan hyvinvointialue kuntayhtymän sijaan. Neuvottelut ovat tähdenneet
sopimusratkaisuun palkkaharmonisoinnista, joka oikeudelliselta luonteeltaan olisi so-
pimus. Hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen kunnilla ei ole enää ollut

¹² Ks. erityisesti ko. ohjeistuksen s. 43–44.

¹³ Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallitus, Osavuosisikatsaus 3/2023, 2.11.2023, s. 13.

minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta neuvotteluihin ja niiden lopputulokseen. Kuntayhtymässä kunnat puolestaan ovat luonnollisesti jäsenkuntina olleet mukana päätöksenteossa, jolloin niillä on ennen 1.1.2023 ollut täysi mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä niiden maksettavaksi sovitaan.

Sopimukselle on oikeudellisena ilmiönä ominaista kahden osapuolen suhteen korostaminen. Lähtökohtaisesti sopimus sitoo ja velvoittaa vain sen osapuolia.¹⁴ Lähtökohdan taustalla ovat tahdonvapauden kunnioittaminen, yksityisautonomia ja sopimusvapaus sekä siihen liittyvä sopimusten sitovuus yksityisoikeuden peruseriaatteina. **Edellä mainittu lähtökohta merkitsee toisin sanoen sitä, ettei kolmannen oikeudesta voida sopia.** Tästä lähtökohdasta on pidetty kiinni ennen kaikkea siltä osin, että sopimuksella ei katsota voitavan velvoittaa kolmatta. Sen sijaan sopimus kolmannen hyväksi on jo vanhastaan tunnettu.¹⁵

Sopimus voi velvoittaa tai sitoa muuta kuin sopimuskumppania vain erityistapauksissa lain säännöksen nojalla. Tällainen erityistapaus on esimerkiksi työehtosopimus, joka työehtosopimus- ja työsopimuslain säännösten nojalla sitoo muitakin kuin sopimuksen osapuolia. Lainsäädännössä on lisäksi erikseen säädetty siitä, että sopimuksen osapuoli voi esittää vaatimuksia sopimusketjun aiempia osapuolia kohtaan. Käsiteltävään asiaan liittymättömänä esimerkkinä voidaan todeta esimerkiksi kuluttajalla olevan kuluttajakaupassa ja siihen rinnastuvissa kuluttajasopimuksissa suhteellisen laaja mahdollisuus kohdistaa vaatimuksia aiempaan myyntiportaaseen. Sama koskee tietyin edellytyksin asuntokauppaa. Olennaista tältä osin on se, että ellei tällaista oikeutta ole erikseen laissa säädetty, osapuolen tulee normaaliin tapaan kääntyä oman sopimuskumppaninsa puoleen.¹⁶

Laissa ei ole säädetty, että kunnat vastaavat takautuvasti sellaisista palkkaharmonisointikustannuksista, joiden osalta ei ole ollut sopimusta, päätöstä tai muuta oikeudellista perustetta vielä 1.1.2023. Hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välinen sopimus tällaisista eristä, jotka tosiasiallisesti tulisivat kuntien maksettavaksi, olisi sopimusoikeudellisesti tulkittuna sopimus kolmannen vahingoksi. Edellä viitattuihin sopimusoikeudellisiin lähtökohtiin ja periaatteisiin viitaten on todettavissa, että hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt eivät voi sitovasti velvoittaa kolmansien asemassa olevia kuntia maksamaan sopimusosapuolen keskenään päättämiä korvauksia.

¹⁴ Hemmo, Mika: Sopimusoikeus II (1997), s. 377–378.

¹⁵ Tammi-Salminen, Eva: Sopimus ja kolmas – velvoite- ja esineoikeutta yhdistävä vai erottava teema? (2007), s. 373.

¹⁶ Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa: Sopimusoikeuden perusteet (2018), s. 37–38.

Hyvinvointialue ei siten ole joka tapauksessa voinut 1.1.2023 jälkeen sopia kuntien maksuvelvollisuudesta, koska kunnat eivät ole olleet asiassa sopimusosapuolena.

Viivästyskorkovaatimuksista

Viivästyskorkoa maksetaan erääntyneelle saatavalle. Koska hyvinvointialueen lähetämät laskut eivät perustu mihinkään tehtyyn päätökseen, ei niiden osalta kyse ole erääntyneistä saatavista, eikä viivästyskorko ole siten voinut alkaa kertyä laskujen päiväyksistä lukien siinäkin tapauksessa, että hyvinvointialueen esittämä tulkinta asiasta olisi oikea. Viivästyskorkoja koskevat vaatimukset tulee siten joka tapauksessa hylätä.

Oikeudenkäyntikuluista

HOL 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Koska hyvinvointialueen hakemus tulee jättää tutkimatta tai vähintään hylätä, tulee hyvinvointialue velvoittaa korvaamaan kunnille asiasta aiheutuneet asianajo- ja oikeudenkäyntikulut myöhemmin esitettävän laskun mukaisesti.

Yhteenveto

Kunnille lähetettyjen laskujen **maksuperusteesta ei ole tehty hallintopäätöstä**, vaikka sen tekeminen olisi ollut mahdollista. Joka tapauksessa edellä esitetyin perustein **palkkaharmonisointia koskeva velka ei ole erääntynyt vielä hyvinvointialue-siirtymän tullessa voimaan**, jolloin velasta vastaa kuntayhtymän jäsenkuntien sijaan hyvinvointialue. **Hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välisellä sopimuksella ei edes voitaisi sitovasti sopia kuntia velvoittavasti.**

Hallintoriitahakemus on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta. Toissijaisesti se tulee vähintään hylätä, koska vuoden 2022 päättyessä toteutumattomana ollut, erääntymätön palkkaharmonisaatiokustannus ei voi kuulua kuntien vastattavaksi.

Todistelu

Mikäli hallinto-oikeus vastoin kuntien näkemystä ottaisi asian tutkittavakseen, kunnat varaavat mahdollisuuden nimetä asiassa kirjallista todistelua.

Paikka ja aika

Joensuussa, 9. päivänä lokakuuta 2024

Ilomantsin kunta

Juuan kunta

Lieksan kaupunki

Tohmajärven kunta

Polvijärven kunta

Laati

Tatu Hirvonen

asianajaja, Joensuu



Matti Tolvanen

emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies,
Joensuu