

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Vastine hakijan lisävastaselityksen johdosta 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 myöntänyt kunnille määräajan pidennyksen pyydetysti 29.8.2025 saakka.

AJANTASAINEN OIKEUDENKÄYNTIKULUVAATIMUS

Tällä hetkellä oikeudenkäyntikulujen määrä on 25 376,10 euroa (sis. alv. 25,5 %).

VASTINE**Ensisijainen vaatimus tutkimatta jättämisestä**

Kunnat pysyvät ensisijaisessa vaatimuksessaan siitä, että hallintoriitahakemus tulee jättää tutkimatta. Hyvinvointialue vetoaa kuntalain 63 §:ään eli siihen, että kyseessä on yhteistoimintasopimuksesta aiheutunut erimielisyys. Kunnat toteavat, että kyse ei voi olla mainitun säännöksen mukaisesta tilanteesta kolmesta syystä:

- 1) riita ei johdu yhteistoimintasopimuksesta vaan uudesta lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta,
- 2) kunnat eli yhteistoimintasopimukseen kuuluvat osapuolet eivät riitele asiassa keskenään eivätkä vaadi toisiltaan mitään,
- 3) hyvinvointialue ei ole kyseessä olevan yhteistoimintasopimuksen osapuoli.

Kuntien kesken ei ole riitaa siitäkään, millä tavalla uutta lainsäädäntöä tulee tulkita, ja ovatko ne velvollisia alijäämää kattamaan vai eivät. Erimielisyys on ainoastaan kuntien ja hyvinvointialueen välillä. Hyvinvointialue ei ole eikä se ole voinut tullakaan perussopimuksen osapuoleksi. Kun riita ei ole yhteistoimintasopimuksen osapuolten välinen, on selvää, ettei tilanteeseen voida soveltaa kuntalain 63 §:ää. Toisin kuin hyvinvointialueen viittaamassa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2024:131, kyse ei siten ole yhteistoimintasopimuksesta aiheutuneesta erimielisyydestä. Näin ollen viitattu oikeustapaus ei ole asiassa relevantti.

Hyvinvointialueen lisävastaselitys ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Hyvinvointialueen lisävastaselityksessä esitetyistä väitteistä

Kuntayhtymän perussopimuksen luonteesta ja merkityksestä

Se hyvinvointialueen vetoama seikka, että kuntayhtymän perussopimus on kuntien yhteistoimintaan liittyvä hallintosopimus, pitää paikkansa. Asiassa ei kuitenkaan ole kyse hallintosopimuksen tulkinnasta. Perussopimukseen sitoutuneet kunnat ovat sitoutuneet sopimuksessa suhteessa toisiinsa ja suhteessa kuntayhtymään, eivät suhteessa hyvinvointialueeseen. Näin ollen siinäkin tilanteessa, että kunnat olisivat sitoutuneet kattamaan kuntayhtymän alijäämän riitaisilta osin, ei tämä tarkoita, että kunnat olisivat sitoutuneet mihinkään suhteessa hyvinvointialueeseen.

Asiassa on syytä huomioda, etteivät kunnat ole voineet olla tietoisia, kuinka laajoja hyvinvointialueista tulee ja mitä kuntia niihin ylipäättään tulee kuulumaan. Hyvinvointialueiden laajuus ja määrä on päätetty poliittisessa päätöksenteossa, eikä se ole ollut kuntien ennakoitavissa – hyvinvointialuesääntelyn täsmällinen sisältö ei ole ollut kuntien tiedossa, jolloin niiden olisi ollut mahdotonta ottaa siihen kantaa. Tilanteessa, jossa esimerkiksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan kunnista olisi muodostettu yksi laajempi hyvinvointialue, johtaisi hyvinvointialueen käyttämä logiikka siihen, että kuntien vastuu palkkaharmonisaatiokulujen kattamisesta olisi tullut huomattavasti nykytilannetta laajemmaksi. Toisaalta hyvinvointialueen logiikka johtaisi myös siihen, että ne kunnat, jotka eivät ole olleet osana kuntayhtymää (eli eivät olisi olleet osapuolena missään vastaavassa yhteistoimintasopimuksessa), eivät olisi lainkaan kattamisvelvollisia palkkaharmonisaation osalta. Koska eri kuntien ja kuntayhtymien alijäämien/ylijäämien tilanne on ollut toisistaan poikkeava, olisi käytännössä jäänyt sattuman varaan, mille hyvinvointialueelle kukin kunta olisi joutunut kattamaan ja minkä verran.

Hyvinvointialueen lisävastaselityksessä korostama omistajaohjauskokouksen päätösten sitovuus ei ole asiassa olennainen kysymys. Omistajaohjauksella on ollut oma merkityksensä kuntayhtymässä, mutta sen vaikutus ei ole ulottunut enää hyvinvointialueeseen. Tästä syystä hyvinvointialueen vetoama luottamuksensuoja on ulottunut vain kuntayhtymään. **Luottamuksensuoja saa tässä asiassa merkityksensä siinä, että kunnilla on ollut oikeus luottaa, että omistajaohjaus voi ulottua vain kuntayhtymän toimintaan ja toiminta-aikaan.**

Kuntayhtymän lakattua myös perussopimus on lakannut. Tämän jälkeen omistajaohjauksella ei ole voinut olla oikeudellisia vaikutuksia. Omistajaohjaus on ollut kuntayhtymän hallinnon sisäistä toimintaa, jolloin se saa oikeusvaikutuksensa vain kuntayhtymän sisällä. Ulkopuoliset osapuolet eivät voi omistajaohjaukseen edes vedota – päätökset on tehty kuntayhtymän päättävissä elimissä (kuntayhtymän hallitus ja valtuusto), ja näissä elimissä tehdyt päätökset ulottavat oikeusvaikutuksensa myös kuntayhtymän ulkopuolisiin tahoihin. Omistajaohjauksessa sen sijaan kunnat eivät sitoudu ulospäin millään tavalla. Vaikka hyvinvointialueen viittaamat kuntien päätöstekstit ovat sisällöltään riidattomia, ei niillä tästä syystä ole asiassa merkitystä, eikä niiden käsittely enemmälti tässä yhteydessä ole tarpeen.

Hyvinvointialueen vaatimuksen määrästä ja viivästyskoroista

Kunnat toteavat, että edelleenkin hyvinvointialue ei ole yksilöinyt vaatimuksestaan, mikä osuus siitä kohdistuu saatavan pääomaan ja mikä viivästyskorkoihin.

Viivästyskorkojen osalta kysymys on kolmesta eri korkokokonaisuudesta. Ensimmäinen niistä on *viivästyskorko työntekijöille kuntayhtymän ajalta*. Kuten kunnat ovat asiassa todenneet, **kyseiset harmonisointierät eivät ole erääntyneet kuntayhtymän toiminta-aikana, jolloin on selvää, etteivät ne voi olla kuntayhtymän ja siten jäsenkuntien näkökulmasta viivästyneitä.** Toinen viivästyskorko kohdistuu hyvinvointialueen työntekijöille työsopimuslain/viranhaltijalain perusteella suorittamaan palkkaharmonisaation mukaiseen palkkaan hyvinvointialueen ajalta. Hyvinvointialue yksin vastaa näistä koroista omalta toiminta-ajaltaan, eivätkä kunnat ole voineet näiden kertymiseen ylipäättään vaikuttaa. Kolmas asiaan liittyvä viivästyskorko on vaaditulle saatavalle vaadittu korko laskujen eräpäivästä lukien. Tältä osin kunnat viittaavat edellisessä oikeudenkäyntikirjelmässään seikkaperäisesti toteamaansa korostaen, että kun hallintopäätöstä ei ole tehty, ei korko ole voinut luonnollisesti lähteä juoksemaan pelkän laskun lähettämisen perusteella.

Päijät-Häme vs. Pohjois-Karjala ja asiantuntijalausuntojen relevanssi

Hyvinvointialue on esittänyt näkemyksensä, että koska Päijät-Hämeen kuntayhtymän tulos ei ole alijäämäinen, ei asianosaiskuntien vetoamilla oikeudellisilla asiantuntijalausunnoilla ole asiassa merkitystä. Tämä näkemys on virheellinen – ensinnäkin Päijät-Hämeen osalta kyseisellä alueella palkkaharmonisaatiota koskeva alijäämä on katettu kuntayhtymän viimeisessä tilinpäätöksessä vastaavalla saatavalla, jolloin tilanne itse asiassa on täysin identtinen. Toiseksi asiassa ei ylipäänsä ole kysymys alijäämästä tai ylijäämästä vaan siitä, ovatko kunnat ylipäättään velvollisia maksamaan riidanalaiset palkkaharmonisaatiokulut vai eivätkö. **Hyvinvointialueen väite lausuntojen merkityksettömyydestä tarkoittaa käytännössä väitettä siitä, ettei ilman alijäämää palkkaharmonisaatiokuluja tulisi kattaa lainkaan.**

Hyvinvointialueen näkemyksen virheellisyyttä on mahdollista lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Jos kyse olisi vain alijäämän kattamisesta, seuraisi siitä, että niillä hyvinvointialueilla, joilla tulos on ylijäämäinen, eivät ko. alueen kunnat olisi vastuussa palkkaharmonisaatiokuluista. Näin lopputulos kuntien vastuusta olisi täysin sattumanvarainen. Koska hyvinvointialueiden tulokseen vaikuttavat lukuisat eri seikat, eivät kunnat ole mitenkään voineet vaikuttaa siihen, onko hyvinvointialueen tulos kokonaisuutena tarkastellen ali- vai ylijäämäinen. Kuten kunnat ovat tuoneet ilmi, ratkaistava kysymys on se, vastaavatko kunnat enää 1.1.2023 jälkeen toteutuneesta palkkaharmonisaatiosta. Toistonkin uhalla kunnat toteavat, että kun palkkaharmonisaatiota käsitellään korvaussaatavana eikä maksamatta jääneenä palkkana, ovat ne erääntyneet vasta 1.1.2023 jälkeen korvauksen maksamisen perusteen synnyttyä.

Asiantuntijalausunnot kuin myös niiden jatkoksi laaditut ja vastineeseen liitettävät lisälausunnot¹ ovat asiassa relevantteja ja asianosaiskunnat vetoavat asiassa kaikkeen siihen, mitä niistä ilmenee. Vaikka tässä asiassa hyvinvointialue ei ole edes väittänyt kyseen olevan perusteettomasta edusta tai vahingonkorvaussaatavista, kunnat viittaavat kummassakin lisälausunnosta asiassa lausuttuun ja toteavat, että asiassa ei ole perusteita pitää palkkaharmonisaatiokustannuksia erääntyneenä ennen hyvinvointialue-siirtymää millään perusteella.

¹ Ko. professorit ovat Lahden kaupungin pyynnöstä antaneet lisälausuntonsa asiassa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän ja hyvinvointialueen vastaavassa hallintoriita-asiassa. Kunnat pysyvät näkemyksessään siitä, että ko. alueella käsiteltävä asia on lähes identtinen Pohjois-Karjalan alueen kanssa. Kyseiset lausunnot toimitetaan tämän vastineen liitteenä.

Muista väitteistä

Hyvinvointialue on lisävastaselityksessään esittänyt, että perussopimuksessa sovittu vastuunjako ja maksuvelvollisuuteen liittyvät määräykset eivät pääty kuntayhtymän lakkaamishetkellä, vaan ovat voimassa niin kauan kuin kuntayhtymän keskeneräiset asiat ovat loppuun käsitelty. Tähän liittyen hyvinvointialue on vielä todennut, ettei osakeyhtiön osakassopimuksessa sovittujen määräysten soveltaminen pääty siihen, että yhtiö organisaationa lakkaa. Kunnat toteavat, että kun osakeyhtiö lakkaa, osakkaiden velvollisuudet suhteessa yhtiöön nimenomaan lakkaavat, ja *vain velvollisuudet suhteessa toisiin osakkaisiin säilyvät siten kuin osakassopimuksessa on sovittu*. Kun oikeushenkilö lakkaa, ei se voi olla enää oikeustoimen osapuoli, vaan esimerkiksi lakannutta tahoa vastaan nostettu kanne jätetään tuomioistuimessa tutkimatta. Kuntayhtymän lakkaamisen oikeusvaikutuksia ei ole perusteita arvioida toisin.

Yhteenveto

Toisin kuin hyvinvointialue asiassa virheellisesti väittää, asiassa ei ole kyse alijäämän kattamisesta tai siitä, miten kuntien välistä hallintosopimusta on tulkittava tilanteessa, jossa laki ei ota kantaa siihen, miten perussopimuksessa sovittu vastuunjako on toteutettava kuntayhtymän lakattua. Asiaa ei voida ratkaista hallintosopimuksen tulkinnalla tai tulkintaa koskevilla periaatteilla, koska **kyse on uuden lainsäädännön soveltamisesta, joka ei ratkea sopimustulkinnalla.**

Mitä tulee hyvinvointialueen toteamaan ”epävirallisesta keskustelukerhosta” omistajaohjauskokouksiin viitaten, kunnat toteavat, että omistajaohjaus on ollut luonnollisesti sitoutunutta suhteessa kuntayhtymään. Omistajaohjaus on ollut käytännössä toimintaohjeiden antamista päättävässä asemassa oleville luottamushenkilöille päätöksentekoa varten. Tämä nimensä mukainen ohjaus ei kuitenkaan ole ollut juridisesti sitovaa edes kuntayhtymän osalta. Omistajaohjauksella ei joka tapauksessa ole ollut toimivaltaa tehdä lopullisia päätöksiä – vaikka omistajaohjaus on varsin tyypillinen sisäinen hallintotapa julkisyhteisöissä, varsinainen päätösvalta on hallituksella ja valtuustolla. Näin ollen kuntia omistajaohjauskokouksessa edustaneet henkilöt eivät ole käyttäneet päätösvaltaa, vaan luottamushenkilöt kuntayhtymän hallituksessa ja valtuustossa.

Hyvinvointialueen esittämät seikat eivät anna aihetta muuttaa kuntien aiemmin esittämää kantaa. Siten edellä ja aiemmin esitetyin perustein kunnat edelleen katsovat, että

hallintoriitahakemus tulee ensisijaisesti jättää tutkimatta, ja toissijaisesti hylätä perusteettomana.

Todistelu

Kunnat nimeävät asiaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisena kirjallisena selvityksenä vielä seuraavat lausunnot:

1. Työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskisen lisälausunto 18.6.2025
2. Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpään lisälausunto 26.6.2025

Paikka ja aika

Joensuussa, 27. päivänä elokuuta 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