

Lausunto sairaanhoitopiirin kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavia koskevan korvausvastuun perusteiden määrytymisestä

Hirvensalmen, Juvan, Kangasniemen, Mäntyharjun, Puumalan ja Joroisten kunnat sekä Mikkelin ja Pieksämäen kaupungit (ent. Etelä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kunnat) sekä Kuopion kaupunki (ent. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kunta) ovat pyytäneet minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa seuraavista kysymyksistä, jotka liittyvät korvausvastuun määrytyksen ja perusteisiin palkkasaatavia koskevassa asiassa:

- 1) Miten määrytyy korvausvastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstön palkkasaatavista ajalta ennen hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen oli kuntien järjestämisvastuulla?
- 2) Vastaako hyvinvointialue palkkasaatavista maksettavista korvauksista vai ovatko palkkasaatavista vastuussa ja miltä osin palkkasaatavien muodostumisen aikaan järjestämisvastuussa olleet kunnat?
- 3) Jakautuuko palkkasaatavia koskeva korvausvastuu jollakin tavalla kyseisten julkisyhteisöjen välillä?
- 4) Onko Itä-Suomen hallinto-oikeuden 2.12.2025 antama päätös (no. 2787/2025) sovellettavissa korvausvastuun määrytymistä koskevassa oikeudellisessa arvioinnissa?

- 5) Onko kuntien sairaanhoitopiirien aikainen palkkasaatavia koskeva maksuvastuu hyvinvointialueille ajallisesti rajattu, ja tulevatko maksuvastuun ajallisessa määräytymisessä sovellettaviksi tavanomaiset vanhentumissäännökset?

Lisäksi Kuopion kaupunki on pyytännyt oikeudellista arviota erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- 6) Onko Pohjois-Savon hyvinvointialue vastaamalla oikeudenkäynnissä itse henkilöstönsiirtosopimuksen mukaan luovuttajan vastuulle kuuluvia palkkasaatavia koskevaan kanteeseen menettänyt menettelyllään oikeuden periä kyseisiä saatavia kunnilta?
- 7) Onko Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätökseen kirjattu riittävällä tavalla varaukset palkkasaatavia koskevaan oikeudenkäyntiin liittyen?
- 8) Mikäli kunnilla on peruste maksaa palkkasaatavia, rajoittuuko vastuu tilinpäätöksen mukaisiin varauksiin ja onko tässä jotain ajallista rajoitusta?

Esitän lausuntonani seuraavan.

Oikeudellisen arvion tausta

Itä-Suomen hovioikeus on lainvoimaisessa tuomiossaan 3.7.2025 velvoittanut Etelä-Savon hyvinvointialueen korvaamaan Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän työntekijöille maksamattomia palkkasaatavia. Etelä-Savon hyvinvointialue on tämän jälkeen esittänyt näitä palkkasaatavia koskevan korvausvaatimuksen kyseisen kuntayhtymän entisille jäsenkunnille.

Pohjois-Savon hyvinvointialue on esittänyt asiallisesti saman sisältöisen korvausvaatimuksen entisen Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kunnille. Korvausvaatimuksen taustalla on Itä-Suomen hovioikeuden tuomio 3.7.2025, jossa hovioikeus on velvoittanut Pohjois-Savon hyvinvointialueen suorittamaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän työntekijöille näiden eritellyt palkkasaatavat heidän esittämiensä ensisijaisten korvausvaatimusten mukaisesti.

Tähän lausuntoon sisältyvän oikeudellisen arvion tarkoituksena on käytettävissä olevien tietojen ja hyvinvointialueiden muodostamista koskevan lainsäädännön perusteella selvittää, voivatko ja millä perusteilla sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymään kuuluneet kunnat olla vastuussa hyvinvointialueen suoritettavaksi tuomituista kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavista. Lausunnossa arvioidaan ensin hyvinvointialueiden muodostamiseen perustuneen lakisäätöisen liikkeen-

luovutuksen vaikutusta henkilöstökuluja koskevan vastuun määräytymiseen. Tähän peruskysymykseen liittyen lausunnon kohteena ovat myös palkkasaatavia koskeviin vaatimuksiin, vaatimusmenettelyyn ja niitä koskeviin varauksiin liittyvät oikeudelliset kysymykset.

1. Jäsenkuntien korvausvastuu kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalvelujen henkilöstön palkkasaatavista ajalta ennen hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä

1.1 Hyvinvointialueen oikeudellinen asema ja vastuu

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin laissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta (2021/616, voimaantulolaki). Voimaantulolain 5, 7.1 ja 69 §:n mukaan hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettiin 1.7.2021 alkaen. Tuolloin perustettiin voimaantulolain nojalla myös Etelä-Savon hyvinvointialue ja Pohjois-Savon hyvinvointialue.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi voimaantulolain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023. Voimaantulolain 20 §:n 1 momentin mukaan muun muassa sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirrettiin varoiteen ja velkoiteen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Säännöksen tarkoituksena oli siirtää sairaanhoitopiirien kuntayhtymät oikeuksineen, velvollisuuksineen ja vastuineen lakisääteisenä yleisseuraantona hyvinvointialueille.¹

Voimaantulolain 33 §:n mukaan 20 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien jäsenkuntien oli katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Säännöksen esitöiden mukaan alijäämän tuli olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2022 laadittavassa tilinpäätöksessä.²

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuu voimaantulolain nojalla siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023, myös näitä tehtäviä kuntayhtymissä hoitanut henkilöstö siirtyi hyvinvointialueen palvelukseen. Tämän lähtökohdan mukaisesti kyseisiä tehtäviä Etelä- ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä hoitaneet henkilöt siirtyivät 1.1.2023 alkaen Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen palvelukseen.

¹ HE 241/2020 vp, s. 893.

² HE 241/2020 vp, s. 909.

Hyvinvointialueen asemaa määrittelevän hyvinvointialuelain (L hyvinvointialueesta, 2021/611) 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö. Julkisyhteisön asemassa hyvinvointialue on valtiota, kuntia ja kuntayhtymiä vastaava itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Oikeushenkilönä hyvinvointialue voi omissa nimissään hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä olla asianosaisena tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.³ Oikeushenkilö vastaa vakiintuneiden yleisten oikeudellisten perusteiden mukaisesti itse oman toimintansa ja tehtäviensä hoitamisesta aiheuttamista velvoitteista ja kustannuksista.⁴

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetty tehtävät (6.1 ja 7.1 §). Hyvinvointialue on oikeushenkilönä vastuussa omista velvoitteistaan, joita ovat myös sen palveluksessa olevan henkilöstön palvelussuhde- ja sopimus-oikeudelliset velvoitteet.

Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueilla on hyvinvointialuelain mukaisesti ollut 1.1.2023 alkaen järjestämistä ja rahoitusta koskeva vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta. Tämä vastuu koskee myös tehtäviä hoitavan hyvinvointialueen henkilöstöön liittyviä työnantajan velvoitteita ja henkilöstön hyvinvointialueelle aiheuttamia palvelussuhdeoikeudellisia kuluja. Ennen sairaanhoitopiirin kuntayhtymien 1.1.2023 tapahtunutta lakisääteistä siirtymistä hyvinvointialueille, kuntayhtymät vastasivat näistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta aiheutuvista kuntayhtymän henkilöstökuluista.

1.2 Liikkeenluovutuksen vaikutus henkilöstökuluja koskevaan vastuuseen

Voimaannpanolain 18 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutusta koskeva sääntely tulee siten sovellettavaksi myös sosiaali- ja terveyspalveluista vastanneiden sairaanhoitopiirien kuntayhtymien henkilöstön siirtymiseen Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueiden palvelukseen.

Liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksista henkilöstön asemaan säädetään tarkemmin palvelussuhdeoikeudellisessa lainsäädännössä. Viranhaltijalain ja työsopimuslain mukaan kunnallisen työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeenluovutuksessa suoraan luovutuksensaajalle eli hyvinvointialueelle voimaannpanolain 18 §:n 1

³ Ks. hyvinvointialuelain säätämiseen johtanut hallituksen esitys HE 341/2020 vp, s. 513.

⁴ Ks. yleisesti julkisoikeudellisen oikeushenkilön oikeuskelpoisuudesta Norros, *Velvoiteoikeus* (2018), IV.2.1. Ks. erityisesti julkisyhteisön vastuusta yksityis- ja julkisoikeudellisista velvoitteistaan Mäenpää, *Hallinto-oikeus* (2023), II.9.

momentissa tarkoitetun henkilöstön siirron tapahtuessa (L kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, ViranhaltijaL, 2003/304, 25.2 §; Työsopimuslaki, 2001/55, 1:10.2).

Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa on lisäksi erikseen säädetty liikkeenluovutuksen vaikutuksesta palvelussuhteesta johtuvaa saatavaa koskevaan vastuuseen. Tämän sääntelyn mukaan luovuttaja ja luovutuksensaaja vastaavat yhteisvastuullisesti ennen liikkeenluovutusta erääntyneestä palkkasaatavasta tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu (ViranhaltijaL 25.3 §, TyösopimusL 1:10.2).

Liikkeenluovutuksen muodostava henkilöstön siirto sairaanhoitopiirien kuntayhtymistä Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueille on tapahtunut lain nojalla 1.1.2023. Kyseiset kuntayhtymät ja hyvinvointialueet vastaavat siten palvelussuhdelakien mukaan yhteisvastuullisesti ennen tätä ajankohtaa erääntyneestä palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta. Luovuttaja eli kuntayhtymä on kuitenkin luovutuksensaajalle eli hyvinvointialueelle vastuussa ennen liikkeenluovutusta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksia koskevan palvelussuhdeoikeudellisen erityissääntelyn mukaan Etelä- ja Pohjois-Savon sosiaali- ja terveystalvveluista vastaan neet kuntayhtymät ovat näin ollen liikkeenluovutuksen tapahtuessa luovuttajina Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueille vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Kyseiset hyvinvointialueet ovat sen sijaan luovutuksensaajina yksinään vastuussa liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyneistä hyvinvointialueen henkilöstön saatavista, joihin kuuluvat myös palkkasaatavat.

1.3 Kuntayhtymän jäsenkuntien vastuu kuntayhtymän velvoitteista

Kuntayhtymä on kuntalain (2015/410) 55 §:n 2 momentin mukaisesti oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Kuntayhtymä vastaa siten itsenäisesti sitoumuksistaan. Kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaan kunta kuitenkin vastaa tehtäviensä rahoituksesta silloinkin, kun tehtävien järjestämisvastuu on siirretty kuntayhtymälle. Lisäksi kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat myös kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita muuten ei saada kateuksi, siten kuin perussopimuksessa määrätään. Oikeuskirjallisuudessa

kuntayhtymän jäsenkuntien on tällä perusteella katsottu olevan yhteisvastuullisesti rajoittamattomassa vastuussa kuntayhtymän veloista.⁵

Kun sosiaali- ja terveyspalveluista vastanneiden Etelä- ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien kuntayhtymien palveluksessa ollut henkilöstö siirtyi voimaanpanolain 18 §:n mukaisessa liikkeenluovutuksessa hyvinvointialueiden palvelukseen 1.1.2023, liikkeenluovuttajana toimivat kyseiset kuntayhtymät ja luovutuksensaajina Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet. Kuntayhtymien jäsenkunnat eivät olleet tämän lakisääteisen liikkeenluovutuksen osapuolia, joten niitä ei välittömästi koske tähän liikkeenluovutukseen kohdistuva liikkeenluovuttajan ja luovutuksensaajan välistä vastuuta koskeva sääntely viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa.

Kuntalain 8 §:n 3 momentin perusteella kuntayhtymien jäsenkunnilla on kuitenkin vastuu kuntayhtymille siirrettyjen tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Näihin tehtävien rahoitukseen kuuluiin kustannuksiin on perusteltua katsoa kuuluvan myös kyseisiä tehtäviä kuntayhtymän palveluksessa hoitaneen henkilöstön ennen 1.1.2023 erääntyneet palkkauskustannukset. Vaikka Etelä- ja Pohjois-Savon sosiaali- ja terveyspalveluista vastanneiden sairaanhoitopiirien kuntayhtymien jäsenkunnat eivät ole olleet voimaanpanolain 18 §:ään perustuvan lakisääteisen liikkeenluovutuksen välittömiä osapuolia, niillä on siten kuntalain 8 §:n 3 momentin perusteella vastuu ennen henkilöstön siirtymistä liikkeenluovutuksen muodossa erääntyneestä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kun otetaan huomioon kustannusvastuun määräytymistä täsmentävät oikeudelliset lähtökohdat, ratkaisevana tekijänä kustannusvastuun institutionaalisen kohdentumisen kannalta on palkkasaatavien erääntymisajankohta. Sen määräytymisen perusteena voidaan pitää Itä-Suomen hovioikeuden lainvoimaisia tuomioita 3.7.2025 ja niiden liitteinä olevia käräjäoikeuden tuomioita. Kysymyksessä olevien palkkasaatavien erääntymisajankohtana voidaan niissä esitetyn arvion perusteella pitää palkkasaatavien eräpäiviä eli palkkapäiviä. Koska kaikkien palkkaerien erääntymisajankohta on vuonna 2019 tai sitä ennen, palkkasaatavat ovat erääntyneet ennen lakisääteistä liikkeenluovutusta hyvinvointialueille.

Liikkeenluovutusta koskeva palvelussuhdeoikeudellinen sääntely merkitsee, että luovuttaja eli Etelä- ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymät ja luovutuksensaaja eli Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet vastaavat kuntayhtymän henkilöstöön kuuluneille yhteisvastuullisesti tällaisesta ennen liikkeenluovutusta erääntyneestä henkilöstön palkkasaatavasta. Luovuttajat eli Etelä- ja Pohjois-

⁵ Harjula – Prättälä, *Kuntalaki* (2023), 117 §, jakso 1.

Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymät ovat kuitenkin näistä ennen liikkeenluovutusta erääntyneistä kuntayhtymän viranhaltijan ja työntekijän saatavasta vastuussa luovutuksensaajille eli Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueelle. Kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaisesti kuntayhtymien jäsenkunnilla on viime kädessä korvausvastuu näistä kyseisten kuntayhtymien vastuulle kuuluvista palkkasaatavista.

Kuntayhtymän jäsenkuntien maksuvelvollisuuden määräytymisessä on lisäksi otettava huomioon, että voimaantulolain 33 §:n perusteella kuntayhtymän jäsenkuntien oli katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Kuntayhtymän jäsenkunnilla on ollut velvollisuus perussopimuksen määräämässä suhteessa kattaa tämä alijäämä ennen liikkeenluovutuksen toteutumista 1.1.2023.

Voimaantulolain 33 §:ään perustuva alijäämän kattamisvelvollisuus ei tuolloin siirtynyt hyvinvointialueelle voimaantulolain 20 §:n 1 momentin nojalla, koska kuntayhtymän varojen, velkojen ja sitoumuksien siirtymistä hyvinvointialueelle edellyttävä voimaantulolain 20 §:n 1 momentin säännös ei koske kuntayhtymän jäsenkuntia. Alijäämän kattamisvelvollisuus on siten pysynyt jäsenkuntien velvollisuutena siltä osin, kuin ne eivät ole kattaneet alijäämää ennen 1.1.2023.

Samoin on perusteltua katsoa, että hyvinvointialueille on 1.1.2023 voimaantulolain 20 §:n 1 momentin perusteella siirtynyt oikeus vaatia sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnilta näiden rahoitusosuuksien suorittamista siltä osin, kuin ne eivät ole voimaantulolain 33 §:n edellyttämällä tavalla kattaneet kuntayhtymän alijäämää tuohon lakisääteiseen määräaikaan mennessä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnilla on siten vastaava palkkasaatavia koskeva korvausvastuu hyvinvointialueelle.

1.4. Sopimusperusteinen korvausvastuu

Kuten edellä on todettu, luovuttaja on palvelussuhdeoikeudellisten säännösten mukaan luovutuksensaajalle vastuussa ennen liikkeenluovutusta erääntyneestä kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavasta, jollei muuta ole sovittu. Sopimusperusteisesti olisi siten näiden säännösten mukaan mahdollista myös poiketa luovuttajan korvausvastuusta tai rajoittaa sitä liikkeenluovutustilanteessa.

Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyviä oikeudellisia järjestelyjä erityislakina sääntelevän voimaantulolain mukaan sopimusperusteinen korvausvastuun määrittely ei kuitenkaan ole mahdollinen voimaantulolain sisältämästä sääntelystä poikkeavalla tavalla. Sovellettavaksi tulee sen sijaan voimaantulolain 20 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirrettiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Tämän

erityissäännöksen perusteella hyvinvointialueelle ovat 1.1.2023 siirtyneet myös kuntayhtymän saatavat sen jäsenkunnilta. Tämä erityissäännös sivuuttaa mahdolliset sopimusperusteiset järjestelyt, joten jäsenkuntien korvausvastuun perusteet määräytyvät edellä kohdassa 1.3 esitetyillä perusteilla.

Tältä osin voidaan täydentävästi todeta, että muun muassa Pohjois-Savon hyvinvointialueen ja Siilinjärven kunnan välillä on tehty Henkilöstösiirtosopimus (8.9.2022), joka koskee kunnan henkilöstön siirtymistä hyvinvointialueen palvelukseen voimaansäilyttämisen nojalla. Sopimuksen 4.1 kohdan mukaan kunta vastaa luovuttajana kaikista siirtyvän henkilöstön palvelussuhteisiin perustuvista saatavista, vaatimuksista ja kustannuksista. Sopimusmääräys mukautuu voimaansäilyttämisen 20 §:n 1 momentin peruslähtökohtiin eikä se ole tältä kannalta ongelmallinen.

2. Kuntayhtymän jäsenkuntien vastuu palkkasaatavista maksettavista korvauksista

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien jäsenkuntien oli voimaansäilyttämisen 33 §:n mukaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle 1.1.2023. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnilla on siten ollut lakiin perustuva velvollisuus kuntayhtymän perussopimuksen määrittelemässä suhteessa kattaa tämä kuntayhtymän alijäämä ennen liikkeenluovutuksen toteutumista 1.1.2023. Vastaavasti kuntayhtymällä on ollut oikeus vaatia, että jäsenkunnat kattavat ennen 1.1.2023 muodostuneen alijäämän.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirtyivät voimaansäilyttämisen 20 §:n 1 momentin nojalla varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Säännöksessä tarkoitettuihin kuntayhtymältä hyvinvointialueelle lain nojalla siirtyviin varoihin, velkoihin ja sitoumuksiin on perusteltua katsoa kuuluvan myös kuntayhtymän lakisääteinen oikeus vaatia jäsenkuntia täyttämään alijäämän kattamisvelvollisuus niiden rahoitusosuuksien mukaan määräytyvässä suhteessa.

Selvyyden vuoksi on aiheellista todeta, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkuntien oikeudet ja velvollisuudet eivät sinänsä ole voimaansäilyttämisen 20 §:n 1 momentin nojalla siirtyneet hyvinvointialueelle. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymien siirtyminen voimaansäilyttämisen 20 §:n 1 momentin nojalla varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille ei kuitenkaan ole oikeudellisesti muuttanut tai poistanut kuntayhtymän jäsenkuntien lakiin perustuvia velvollisuuksia, tässä tapauksessa alijäämän kattamisvelvollisuutta, suhteessa kuntayhtymään.

Keskeisenä kuntayhtymän jäsenkuntien velvollisuutena voidaan tässä yhteydessä pitää kuntalain 8 §:n 3 momenttiin perustuvaa kunnan velvollisuutta vastata tehtäviensä rahoituksesta silloinkin, kun järjestämisvastuu on siirretty kunta-

yhtymälle. Jäsenkunnat vastaavat kuntalain 117 §:n mukaan myös kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Sosiaali- ja terveystalveluja koskevan järjestämisvastuun siirryttyä 1.1.2023 hyvinvointialueelle, kunnilta ei enää ole vastuuta kyseisten tehtävien rahoituksesta hyvinvointialueen toiminnassa.

Sen sijaan siltä osin kuin kuntayhtymällä on siirtymisen tapahtuessa ollut jäsenkuntien rahoitusvastuuseen perustuvia lakiperustaisia saatavia sen jäsenkunnilta, nämä kuntayhtymän tehtävien hoitamiseen perustuvat saatavat sen jäsenkunnilta ovat 1.1.2023 siirtyneet hyvinvointialueelle voimaannpanolain 20 §:n 1 momentin nojalla. Vastaavasti on perusteltua katsoa, että hyvinvointialueelle on tuolloin voimaannpanolain 20 §:n 1 momentin perusteella siirtynyt oikeus vaatia jäsenkunnilta näiden rahoitusosuuksien suorittamista.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen hyvinvointialue vastaa sairaanhoitopiirin kuntayhtymän henkilöstölle maksettavista, ennen 1.1.2023 erääntyneistä palkkasaatavista maksettavista korvauksista. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat kuitenkin hyvinvointialueelle vastuussa tällaisesta ennen 1.1.2023 erääntyneestä kuntayhtymän viranhaltijan ja työntekijän saatavasta, jota kuntayhtymä ei ole suorittanut. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat täysimääräisesti vastuussa hyvinvointialueelle näistä palkkasaatavista kuntayhtymien perussopimusten määrittelemissä suhteissa.

3. Palkkasaatavia koskevan korvausvastuun jakautuminen

Kohdassa 1.2 tarkemmin selostetun palvelussuhdeoikeudellisen lainsäädännön mukaan kuntayhtymä luovuttajana ja hyvinvointialue luovutuksensaajana vastaa yhteisvastuullisesti ennen 1.1.2023 tapahtunutta liikkeenluovutusta erääntyneestä palkkasaatavasta tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta. Kuntayhtymä on kuitenkin hyvinvointialueelle vastuussa ennen henkilöstön siirtymistä erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnat ovat edellä 2. kohdassa esitetyin perustein ja ottaen erityisesti huomioon myös kuntalain 8 §:n 3 momentin ja 117 §:n vastuusäännökset hyvinvointialueelle vastuussa ennen 1.1.2023 erääntyneistä kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavista. Koska näitä palkkasaatavia koskeva korvausvastuu on lain mukaan kuntayhtymän jäsenkunnilla, korvausvastuu ei jakaudu kuntien ja hyvinvointialueen välillä.

Voimaannpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen

kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Taseeseen kertyneen alijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Korvausvastuu kuntayhtymään kuuluneiden kuntien välillä jakautuu näin ollen kuntayhtymien perussopimuksessa määriteltujen perusteiden mukaisesti.

Kuntayhtymän perussopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan kuntalain 63 §:n mukaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Oikeuskäytännössä (*KHO 2024:131*) on erikseen todettu, että myös kuntayhtymän alijäämän kattamista koskeva erimielisyys on tarvittaessa mahdollista saattaa erikseen hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Käytettävissäni on ollut Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän 1.3.2016 voimaan tullut perussopimus. Sen 5 §:n mukaan jäsenkuntien vastuu kuntayhtymän veloista ja velvoitteista määräytyy peruspääoman jäsenkuntasuukisien suhteessa. Kuntayhtymän purkautuessa jäsenkunnat suorittavat perussopimuksen 26 §:n mukaan erotuksen maksuosuuksien mukaisessa suhteessa, jos kustannusten ja velkojen suorittamiseen sekä sitoumusten täyttämiseen tarvittava määrä on varoja suurempi. Näitä kuntien maksuosuuksien mukaan määräytyviä perusteita sovelletaan myös määriteltäessä palkkasaatavia koskevan korvausvastuun määräytyminen kyseisen kuntayhtymän jäsenkuntien välillä.

4. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen oikeudellinen merkitys

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2.12.2025 sisältää ratkaisun kunnan alijäämän kattamista koskevassa hallintoriidassa, jonka osapuolia ovat yhtäältä Pohjois-Karjalan hyvinvointialue ja toisaalta Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän jäsenkunnat. Päätöksessään hallinto-oikeus vahvistaa hyvinvointialueen vaatimuksen, jonka mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat ovat velvollisia kattamaan kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän siltä osin, kuin se on muodostunut kuntayhtymän henkilöstölle maksettavaksi tulleeasta ja kuntayhtymän toimintaan kohdistuneesta palkkojen harmonisointia koskevasta velvoitteesta kuntayhtymän perussopimuksessa sovitun vastuunjaon mukaisesti.

Hallinto-oikeuden päätöksen kohteena ei ole palkkasaatavia koskevan kustannusvastuun jakautuminen Etelä- ja Pohjois-Savon hyvinvointialueiden, sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja näiden kuntayhtymien jäsenkuntien välillä. Päätöksen perusteena ovat lisäksi Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän perussopimuksen määräykset, joista nyt ei ole kysymys. Hallinto-oikeuden päätöksellä ei siten ole välittömiä oikeusvaikutuksia nyt arvioitavan kustannusvastuun perusteiden ja kohdentumisen määrittelyssä.

Epäsuorasti ja välillisesti hallinto-oikeuden päätöksessä esitettyä oikeudellista argumentointia voidaan kuitenkin pitää ainakin analogisesti suuntaa antavana myös nyt arvioitavan kustannusvastuun kohdentumisen kannalta. Hallinto-oikeuden ratkaiseman hallintoriidan kohteena olivat kuntayhtymän henkilöstölleen vuosina 2021 ja 2022 takautuvasti maksamat palkat. Kysymys oli siten palkkakustannuksista, jotka olivat erääntyneet ennen järjestämisvastuun lakisääteistä siirtymistä hyvinvointialueelle 1.1.2023. Vastaavalla tavalla nyt arvioitavan kustannusvastuun määräytymisen kohteena ovat ennen 1.1.2023 tapahtunutta liikkeenluovutusta erääntyneet kuntayhtymien henkilöstön palkkasaatavat.

Tällaiset ennen liikkeenluovutusta erääntyneet palkkakustannukset kuuluvat voimaansääntölain 18 §:n mukaisesti luovuttajan eli kuntayhtymän vastuulle. Samalla kysymys on luovuttavan kuntayhtymän taseeseen kertyneestä alijäämästä. Sen kattaminen on voimaansääntölain 33 §:n mukaisesti kuntayhtymien jäsenkuntien velvollisuutena perussopimuksen määräysten mukaisessa suhteessa ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle.

Pitkälti vastaavalla tavalla myös tämän oikeudellisen arvion kohteena on kysymys siitä, onko Etelä- ja Pohjois-Savon sosiaali- ja terveystalvaeluista vastanneiden kuntayhtymien jäsenkunnilla velvollisuus kattaa kuntayhtymän taseen alijäämä, joka on kertynyt kuntayhtymän toiminnan aikana erääntyneistä palkkakustannuksista. Tällä velvollisuudella on merkitystä myös arvioitaessa, ovatko kyseisten kuntayhtymien jäsenkunnat korvausvastuussa hyvinvointialueelle näistä palkkakustannuksista. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös verraten seikkaperäisine oikeudellisine perusteluineen indikoi osaltaan myönteistä vastausta tähän kysymykseen, vaikka päätös ei sisällä siihen oikeudellisesti sitovaa ratkaisua.

5. Korvausvastuun ajalliset rajoitukset

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymien jäsenkuntien maksuvastuu hyvinvointialueelle ennen 1.1.2023 erääntyneestä kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavasta perustuu kuntalain 8 §:n 3 momenttiin ja 117 §:ään sekä palvelussuhdelakien liikkeenluovutusta koskeviin säännöksiin. Kysymys on siten lakiperustaisesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta maksuvelvollisuudesta.

Velan vanhentumisesta annetun lain (2003/728, vanhentumislaki) 4 §:ssä säädetyn yleisen vanhentumisajan mukaan velka vanhentuu yleensä kolmen vuoden kulltua vanhentumislain 5–7 §:ssä tarkoitettusta ajankohdasta, jollei vanhentumista ole sitä ennen katkaistu. Näissä lainkohdissa määritellään tilanteista, joissa eräpäivästä on erikseen sovittu sekä kauppahinnan, vahingonkorvauksen tai muun hyvityksen vanhentumisajasta. Kun otetaan huomioon, että kuntayhtymän jäsenkuntien lakisääteinen vastuu perustaa niille suoraan lakiin perustuvan julkis-

oikeudellisen maksuvelvollisuuden, kysymys ei nyt arvioitavassa tilanteessa kuitenkaan ole perusteettoman edun palauttamisesta, hyvityksestä tai vahingonkorvauksesta. Myöskään muut vanhentumislain 5-7 §:ssä tarkoitetut vanhentumisajan alkamisen perusteet eivät tule sovellettaviksi.

Kun otetaan huomioon, että nyt arvioitavat korvausvaatimukset ovat luonteeltaan lakiperustaisia julkisoikeudellisia saatavia, sovellettavaksi tulee ensisijaisesti verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (2007/706) 20 §:n mukainen julkisia saatavia koskeva viiden vuoden vanhentumisaika. Vastaavasti myös julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hallintoriita on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (2019/808) 21 §:n mukaan pantava vireille viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt.

Itä-Suomen hovioikeuden lainvoimaiset tuomiot, jotka perustavat ja määrittelevät hyvinvointialueille velvollisuuden korvata kuntayhtymien henkilöstölle erääntyneet palkkakustannukset, on annettu 3.7.2025. Kuntayhtymien jäsenkuntien korvausvelvollisuuden hyvinvointialueille on perusteltua katsoa alkaneen tästä päivästä, jolloin maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt. Vanhentumisajan lakisääteiset määräytymisperusteet huomioon ottaen kuntayhtymien jäsenkuntien korvausvelvollisuuden hyvinvointialueille ei siten voida katsoa vanhentuneen.

Korkolakia (1982/1982) ei lain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, jollaisesta nyt on kysymys. Velallisen sitoumuksessa voidaan kuitenkin korkolain 2 §:n mukaan määrätä velvollisuudesta maksaa korkoa. Käytettävissäni olevassa Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän perussopimuksessa ei kuitenkaan ole tällaisia viivästyskorkon maksuvelvollisuuden perustavia sopimusmääräyksiä. Tiedossani ei ole, että kuntayhtymien jäsenkunnat olisivat muutenkaan sitoutuneet maksamaan korkoa nyt arvioitavaan korvausvastuuseen perustuvista maksuista, joten niiltä ei voida periä viivästyskorkoa näistä maksuista.⁶

Yhteenvedonä sairaanhoitopiirin kuntayhtymien jäsenkuntien korvausvastuun ajallisesta ulottuvuudesta voidaan todeta, että jäsenkuntien korvausvastuu hyvinvointialueille kuntayhtymän toiminta-aikaan kohdistuvista palkkasaatavista on ajallisesti rajattu vanhentumista koskevalla lainsäädännöllä, ensisijaisesti verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain säännöksillä.

Jäsenkuntien maksuvelvollisuus hyvinvointialueelle perustuu arvioitavassa tilanteessa julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, joten

⁶ Ks. vastaavasti Harjula – Prättälä (2023), 117 §, kohta 2.5.

korkolaki ei määrittele velvollisuutta viivästyskoron suorittamiseen korvausvelasta. Jäsenkunnat eivät ole myöskään sopimusperusteisesti sitoutuneet suorittamaan viivästyskorkoa tästä julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvasta velasta. Muutakaan perustetta viivästyskoron maksamisvelvollisuudelle ei käy ilmi käytävissäni olevasta informaatiosta. Jäsenkunnilla ei siten ole velvollisuutta suorittaa viivästyskorkoa maksuistaan hyvinvointialueelle.

6. Hyvinvointialueen prosessuaalinen menettely palkkasaatavia koskevissa oikeudenkäynneissä

Pohjois-Savon käräjäoikeuden käsitellessä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän henkilöstön kanteeseen perustuvaa palkkasaatavia koskevaa riita-asiaa vastaajana oli kuntayhtymä henkilöstönsä työnantajana. Kuntayhtymä kiisti oikeudenkäynnin vastaajana palkkasaatavia koskevat vaatimukset. Käräjäoikeuden hylättyä kuntayhtymän henkilöstön kanteen, kantajat vaativat 1.1.2023 tapahtuneen henkilöstön siirron jälkeen ja lakisääteisen liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksiin perustuen hovioikeudessa, että Pohjois-Savon hyvinvointialue veloitetaan suorittamaan heille käräjäoikeudessa vaaditut palkkasaatavat.

Hyvinvointialue vaati vastavalituksessaan hovioikeudessa, että kanne hylätään tai jätetään tutkimatta yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomana. Vastauksessaan hyvinvointialue piti käräjäoikeuden korvausvaatimukset hylkäävän tuomion lopputulosta oikeana.

Voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin perusteella sairaanhoitopiirien kuntayhtymät on 1.1.2023 siirretty varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille. Lakisääteisen siirron kohteena ovat olleet myös kuntayhtymän korvausvastuu sen henkilöstön palkkasaatavista, jotka ovat perustuneet kuntayhtymän toimintaan ennen liikkeenluovutuksen toteutumista. Tämän vuoksi on ollut prosessuaalisesti asianmukaisena, että hyvinvointialue on hovioikeudessa vastannut kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavia koskeviin vaatimuksiin. Hyvinvointialue ei näin menettelemällä ole menettänyt sille siirtynyttä oikeutta vaatia jäsenkunnilta niihin kohdistuvia saatavia.

7. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin tilinpäätökseen kirjattujen varauksien riittävyys

Voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin nojalla sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirrettiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille. Voimaanpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymien jäsenkuntien oli ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti.

Kuntalain 112 §:n 1 momentin perusteella kunnan ja kuntayhtymän kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kuntalain lisäksi kirjanpitolakia (1997/1336). Kuntalain 113 § sisältää säännöksiä tilinpäätöksestä. Tässä yhteydessä keskeisenä voidaan pitää kuntalain 113 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kuntayhtymän tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti.

Tilinpäätökseen sisältyvän pakollisen varauksen tekemisen perusteista säädetään kirjanpitolaisissa. Kuntayhtymän tilinpäätöksessä on kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mukaan tehtävä pakollinen varaus, kun kyseessä on tulevaisuudessa toteutuva meno tai menetys, jos jonka täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta ei ole tiedossa. Tällainen varauksen kohteena oleva meno kohdistuu päätyneeseen tai aikaisempaan tilikauteen, mutta sen tarkkaa määrää tai toteutumisajankohtaa ei vielä tiedetä varmasti. Tällaiset pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään. Oikeuskirjallisuudessa tämän rajoituksen on katsottu estävän piilovarausten muodostamisen, sillä vastaisen menon liioittelemisen on kirjanpitolain 1 luvun 3 §:n edellyttämän hyvän kirjanpitotavan vastaista.⁷

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on lausunnossaan 113/2015 ottanut kantaa kuntayhtymien alijäämien käsittelyyn jäsenkunnan kirjanpidossa. Lausunnon mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään kertyneestä alijäämästä pakollisena varauksena, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämillä muilla toimenpiteillä. Lisäksi kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto lausunnossaan 133/2022 linjannut erityisesti työtuomioistuimen ratkaisuihin ja palkkojen harmonisointiin liittyviä takautuvia palkkoja koskevan varauksen tekemistä. Lausunnon mukaan, jos kyse on aiempien tilikausien virheestä, joka johtuu esimerkiksi siitä, että palkkaa on maksettu väärin perustein, oikaisu tehdään taseen oman pääoman erää oikaisemalla. Sama oikaisu on tehtävä myös vertailuvuoden päättävään taseeseen. Jos kyse on kirjanpidollisen arvion muutoksesta (uutta tietoa on tullut, mutta kyse ei ole virheestä), muutos käsitellään sen sijaan tulosvaikutteisesti varauksena kuluvalle tilikaudella. Rajanveto virheen, arvion muutoksen ja tavanomaisen vastaisen menon välillä tehdään tapauskohtaisesti,

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä voidaan näissä puitteissa katsoa olleen oikeudellinen peruste tehdä viimeisen toimintavuotensa tilinpäätöksessä varaus, jonka kohteena ovat olleet myös liikkeenluovutukseen liittyvät kuntayhtymän

⁷ Kaisanlahti, *Kirjanpitolaki - kommentaari* (2024), s. 287.

korvausvastuut sen henkilöstön erääntyneistä palkkasaatavista, joita koskeva oikeudenkäynti oli vielä tuolloin vireillä.

Käytettävissäni olevan tiedon perusteella Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien vuoden 2022 tilinpäätöksessä on tehty palkkasaatavia koskevat seuraavat varaukset: Työntekijöiden palkkasaavat 100 000 euroa, oikeudenkäyntikulut 30 000 euroa; Työntekijöiden palkkasaavat 200 000 euroa, oikeudenkäyntikulut 30 000 euroa; Työntekijöiden palkkasaavat 150 000 euroa, oikeudenkäyntikulut 30 000 euroa; Työntekijöiden palkkasaavat 107 000 euroa, oikeudenkäyntikulut 10 000 euroa.

Nämä kuntayhtymän tilinpäätöksessä tehdyt varaukset eivät täsmällisesti vastaa sittemmin tuomittua pääomaa eikä oikeudenkäyntikuluja. Sivukuluihin ja viivästyskorkoihin ei ole tehty lainkaan varausta. Tilinpäätöksessä tehtyjä varauksia ei myöskään ole eritelty tarkemmin.

On jossain määrin tulkinnanvaraista, onko kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu riittävällä tavalla varaukset palkkasaatavia koskevaan oikeudenkäyntiin liittyen. Kun otetaan huomioon, että pakollisen varauksen tekeminen edellyttää, ettei menon tarkkaa määrää tai toteutumisajankohtaa vielä tiedetä varmasti ja pakollinen varaus tehdään niiden todennäköiseen määrään, sitä kuitenkin liioittelematta, kuntayhtymän menettelyä varausten kirjaamisessa ei voida pitää kirjanpitolain tai kuntalain vastaisena.

Pakollisen varauksen oikeusvaikutuksia arvioitaessa on lisäksi paikallaan ottaa huomioon, että varaus on kirjanpitolakiin perustuva kirjanpidollinen toimenpide, jolla tunnistetaan ja kirjataan jo olemassa oleva tai todennäköinen velvoite tilinpäätökseen. Varauksen tekeminen perustuu kuntayhtymän omaan arvioon menon todennäköisyydestä. Pelkästään kuntayhtymän arvioon perustuva varaus ei sellaisenaan saa oikeusvaikutuksia, jotka perustaisivat kuntayhtymälle oikeuksia tai velvollisuuksia.

8. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin tilinpäätöksessä tehtyjen varausten oikeudellinen merkitys jäsenkuntien korvausvastuun kannalta

Kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mukaan varauksen tekemisen keskeisiä oikeudellisia edellytyksiä on muun muassa se, että varauksen kohteena oleva meno "perustuu lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan". Koska pakollinen varaus lisäksi tehdään vain menon täsmällisen määrän ja toteutumisajankohdan ollessa epäselviä, kirjanpidollisen varauksen tekeminen ei sellaisenaan voi perustaa itsenäisiä oikeuksia tai velvollisuuksia.

Kuntayhtymän tilinpäätökseen sisältyvä palkkasaatavia koskeva varaus merkitsee nämä lähtökohdat huomioon ottaen kuntayhtymän omaa arviota tällaisesta

korvausvastuusta ja sen epäselvyydestä. Varauksella kuntayhtymä arvioi ja varautuu siihen, että korvausvastuu voi aiheuttaa menon tulevaisuudessa. Varauksella ei sen sijaan ole itsenäisiä oikeuksia tai velvoitteita perustavia oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

Palkkasaatavia koskevan varauksen tekeminen kuntayhtymän tilinpäätöksessä ei näin ollen perusta oikeutta tai velvollisuutta palkkasaatavia koskevaan korvaukseen, joka määräytyy ensisijaisesti lain ja lainvoimaisen tuomion perusteella. Sillä seikalla, että tilinpäätöksessä tehty varaus ei määrältään tai perusteiltaan vastaa lainvoimaisella tuomiolla vahvistettua korvausvastuuta, ei tältä kannalta ole vaikutusta korvausvastuun määrään tai perusteeseen. Varauksen tekemättä jättäminen ei myöskään ole esteenä korvausvastuun toteuttamiseen.

Mikäli kuntayhtymällä on lakiin tai lainvoimaiseen tuomioon perustuva peruste korvata palkkasaatavia, sen vastuu ei rajoitu vain tilinpäätöksen mukaisiin varauksiin. Vastaavasti on arvioitava jäsenkunnan korvausvastuuta, joka perustuu kuntayhtymän korvausvastuun siirtymiseen lain nojalla hyvinvointialueelle. Korvausvastuun ajallisia rajoituksia on käsitelty tarkemmin jaksossa 5.

Yhteenveto

Palkkasaatavia koskevan korvausvastuun määräytyminen

1. Korvausvastuu sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavista ajalta ennen hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä, kun sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen oli kuntien järjestämisvastuulla, määräytyy voima-panolain, kuntalain, sekä työsopimuslain ja viranhaltijalainsäätölemän lain- säädännöllisen kokonaisuuden perusteella.
2. Voima-panolain 20 §:n 1 momentin mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirrettiin varo-ineen ja velko-ineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Voima-panolain 18 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuol- lon tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kuntayhtymistä hyvinvointialueelle katso- taan liikkeenluovutukseksi.
3. Liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksia määrittelevän työsopimuslain ja viran- haltijalain mukaan kuntayhtymä ja hyvinvointialue vastaavat yhteisvastuullisesti ennen 1.1.2023 tapahtunutta liikkeenluovutusta erääntyneestä henkilöstön palk- kasaatavasta. Kuntayhtymä on kuitenkin hyvinvointialueelle vastuussa ennen tätä ajankohtaa erääntyneestä pakkasaatavasta, jollei muuta ole sovittu.
4. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaan vastuussa tehtäviensä rahoituksesta myös silloin, kun tehtävien järjestämisvastuu on

siirretty kuntayhtymälle. Voimaanpanolain 33 §:n perusteella kuntayhtymän jäsenkuntien oli katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtymistä 1.1.2023 hyvinvointialueelle.

5. Kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat myös kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita muuten ei saada katetuksi, siten kuin perussopimuksessa määrätään.

6. Kuntayhtymän jäsenkunnilla on ollut velvollisuus perussopimuksen määräämässä suhteessa kattaa tämä alijäämä ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle 1.1.2023. Tämä alijäämän kattamisvelvollisuus on pysynyt jäsenkuntien velvollisuutena siltä osin, kuin ne eivät ole kattaneet alijäämää ennen 1.1.2023. Hyvinvointialueille on 1.1.2023 voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin perusteella siirtynyt oikeus vaatia sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnilta näiden rahoitusosuuksien suorittamista siltä osin, kuin ne eivät ole voimaanpanolain 33 §:n edellyttämällä tavalla kattaneet kuntayhtymän alijäämää tuohon lakisääteiseen määräaikaan mennessä.

7. Näiden lausunnossa tarkemmin selostettujen oikeussäännösten mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat ovat korvausvastuussa hyvinvointialueelle kuntayhtymän henkilöstön erääntyneistä palkkasaatavista ajalta ennen kuntayhtymien siirtymistä voimaanpanolain nojalla hyvinvointialueille, kun kunnat olivat järjestämiss vastuussa. Tietoa tästä poikkeavasta vastuun sopimusperusteisesta määräytymisestä ei ole.

8. Kyseisiä palkkasaatavia koskeva korvausvastuu jakautuu jäsenkuntien välillä kuntayhtymän perussopimuksen määräysten mukaisesti. Vastuun jakautuminen määräytyy lähtökohtaisesti peruspääoman jäsenkuntaosuuksien määrittelemässä suhteessa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen merkitys

9. Itä-Suomen hallinto-oikeuden 2.12.2025 antamalla päätöksellä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia nyt arvioitavan kustannusvastuun perusteiden ja kohdentumisen määrittelyssä. Päätöksessä esitettyä oikeudellista argumentointia voidaan kuitenkin pitää ainakin analogisesti suuntaa antavana myös nyt arvioitavan kustannusvastuun perusteiden ja kohdentumisen määrittelyssä.

Ajalliset rajoitukset jäsenkuntien maksuvastuuseen

10. Arvioitavat korvausvastuut ovat luonteeltaan voimaanpanolakiin, kuntalakiin ja palvelussuhdeoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuvia julkisoikeudellisia saatavia, joten niihin sovelletaan julkisia saatavia koskevaa viiden vuoden

vanhentumisaikaa. Vastaavasti myös julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevan hallintoriidan vireillepanoaika on viisi vuotta maksuvelvollisuuden perusteen syntymisestä.

11. Jäsenkuntien maksuvelvollisuus hyvinvointialueelle perustuu julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, joten korkolain säännökset viivästyskoron suorittamisesta eivät tule sovellettavaksi. Jäsenkunnat eivät myöskään sopimusperusteisesti ole sitoutuneet viivästyskoron suorittamiseen.

Hyvinvointialueen prosessuaalinen asema palkkasaatavia koskevassa oikeudenkäynnissä

12. Sairaanhoidopiirien kuntayhtymät on 1.1.2023 siirretty varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille. On siten ollut prosessuaalisesti asianmukaista, että hyvinvointialue on hovioikeudessa vastannut kuntayhtymän henkilöstön palkkasaatavia koskeviin vaatimuksiin. Hyvinvointialue ei näin menettelemällä ole menettänyt sille siirtynyttä oikeutta vaatia jäsenkunnilta niihin kohdistuvia korvaussaataviaan.

Kuntayhtymän tilinpäätöksessä tehtyjen varauksien merkitys

13. Pakollisen varauksen tekeminen kuntayhtymän tilinpäätöksessä edellyttää, ettei menon tarkkaa määrää tai toteutumisajankohtaa vielä tiedetä varmasti. Pakollinen varaus tehdään sen todennäköiseen määrään, sitä kuitenkin liioittelematta. Kuntayhtymän menettelyä varausten kirjaamisessa ei voida pitää kirjanpitolain tai kuntalain vastaisena.

14. Palkkasaatavia koskevan varauksen tekeminen kuntayhtymän tilinpäätöksessä on kuntayhtymän omaan arvioon perustuva kirjanpidollinen toimi, jolla tunnustetaan epävarma velvoite. Tällainen tilinpäätöksen kirjaus ei perusta oikeutta tai velvollisuutta palkkasaatavia koskevaan korvaukseen, joka määräytyy ensisijaisesti lain ja lainvoimaisen tuomion perusteella. Sillä seikalla, että tilinpäätöksessä tehty varaus ei määrältään tai perusteiltaan vastaa lainvoimaisella tuomiolla myöhemmin vahvistettua korvausvastuuta, ei tältä kannalta ole vaikutusta korvausvastuun määrään tai perusteeseen.

Helsinki, 31.8.2026



Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori (emeritus)