Vaasan hallinto-oikeus
vaasa.hao@oikeus.fi

27.10.2026

Vaasan hallinto-oikeus 28.9.2026, 1024/03.04.04.04.09/2026

SELITYKSEN ANTAMINEN ETELÄ-POHJANMAAN HYVINVOINTIALUEEN HALLINTORIITA-ASIASSA

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue (jatkossa hyvinvointialue) on toimittanut Vaasan hallinto-oikeudelle (jatkossa hallinto-oikeus) hakemuksen hallinto-riita-asiassa, joka koskee Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (jatkossa sairaanhoitopiiri) aikaisia osastosihteerien palkkasaatavia sekä niihin perustuvaa sairaanhoitopiirin jäsenkunnan maksuvelvollisuutta.

Kauhavan kaupungin vaatimus

Kauhavan kaupunki (jatkossa kaupunki) pyytää hallinto-oikeutta ensisijaisesti

1. jättämään hyvinvointialueen vaatimukset tutkimatta;

tai toissijaisesti

1. hylkäämään hyvinvointialueen kaikki vaatimukset perusteettomina;
2. hylkäämään vaatimuksen 102 838,28 euron maksuosuudesta;
3. hylkäämään viivästyskorkoa koskevan vaatimuksen kokonaisuudessaan tai ainakin siltä osin kuin vaatimukselle ei ole osoitettu lain tai perussopimuksen mukaista eräpäivää ja viivästyskoron oikeusperustaa; sekä
4. velvoittamaan hyvinvointialueen korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut korkolain 4 § 1 momentin mukaisine korkoineen.

Kaupunki pidättää oikeuden täydentää vastinettaan, kun hyvinvointialue on kirjallisesti toimittanut hallinto-oikeudelle ja kaupungille vastaukset jäljempänä esitettyihin selvityspyyntöihin (1-18).

Selitys vaatimuksiin

KHO:n ratkaisu ei osoita sairaanhoitopiirin 31.12.2022 taseessa ollutta alijäämää

Asiassa ratkaistavana oleva oikeudellinen kysymys on yksinomaan se, onko hyvinvointialue näyttänyt toteen, että sairaanhoitopiirillä oli ennen 1.1.2023 oikeudellisesti olemassa oleva ja yksilöity saatava kaupunkia kohtaan. Tällaisesta saatavasta ei ole esitetty päätöstä, laskutusta, tilinpäätöskäsittelyä eikä muutakaan oikeudellista perustetta osoittavaa näyttöä. Tämän vuoksi hallintoriitavaatimus on hylättävä.

Hyvinvointialueen vaatimus perustuu yhteen ratkaisemattomaan oletukseen: että sairaanhoitopiirille olisi ollut olemassa 31.12.2022 jäsenkunnilta perittävä,

määrältään yksilöity ja oikeudellisesti syntynyt saatava. Tästä ei ole esitetty mitään näyttöä.

Hyvinvointialue on osoittanut palkkavelan työntekijöille. Se ei ole osoittanut saatavaa jäsenkunnilta. Nämä ovat kaksi eri oikeussuhdetta, kaksi eri velkojaa ja kaksi eri oikeudellista kysymystä.

Hyvinvointialue lausuu hakemuksessaan, että Korkeimman oikeuden päätös S2023/446 on aiheuttanut sen, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän taseeseen on muodostunut alijäämä. Väite yhdistää toisiinsa kolme eri oikeudellista ja kirjanpidollista kysymystä: 1) osastosihteerien palkkasaatavan olemassaolon, 2) sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä tehtävän kirjanpitokäsittelyn sekä 3) mahdollisen jäsenkunnan rahoitusvastuun.

Lainvoimainen Vaasan hovioikeuden ratkaisu osoittaa, että osastosihteereille on syntynyt sairaanhoitopiiriin nähden palkkasaatavaa. Se ei kuitenkaan ratkaise sitä, miten kyseinen vastuu olisi tullut käsitellä sairaanhoitopiirin 31.12.2022 tilinpäätöksessä, eikä sitä, muodostiko vastuu tuolloin kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää. Erillinen kysymys on se, syntyikö sairaanhoitopiirille tuolloin jäsenkunnilta oikeudellisesti vaadittavissa oleva saatava ja millä perusteella kaupungin osuus tästä saatavasta määräytyy. Mikä on se ajankohta – päivänmäärä, - jonka jälkeen entisen sairaanhoitopiirin jäsenkunnille ei voi syntyä kustannuksia sairaanhoitopiirin aikaisista kustannuksista – varsinkaan, kun velvoitteita ei ole eritelty sairaanhoitopiirin tilinpäätöksissä eikä ole erikseen ilmoitettu hyvinvointialueelle?

Jos hyvinvointialueen kanta hyväksyttäisiin, jäsenkunnille voisi syntyä vielä vuosienkin jälkeen uusia maksuvelvollisuuksia sellaisista kuntayhtymän vastuista, joita: 1) ei ole merkitty tilinpäätökseen; 2) ei ole ilmoitettu sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021; jatkossa voimaanpanolaki) 21 §:n selvityksissä; 3) ei ole yksilöity jäsenkunnille; ja 4) eikä ole otettu huomioon kuntayhtymän loppuselvityksessä. Tällainen tulkinta tekee voimaanpanolain 20, 21 ja 33 §:n mukaisesta siirtymäjärjestelmästä ennakoimattoman ja oikeusvarmuuden vastaisen.

Hyvinvointialue ei ole osoittanut, millä kirjanpidollisella ja oikeudellisella perusteella myöhemmin lainvoimaisesti vahvistettu palkkavelka on ollut sellainen 31.12.2022 olemassa ollut vastuu, joka olisi tullut ottaa sairaanhoitopiirin viimeisessä tilinpäätöksessä huomioon siten, että sairaanhoitopiirin taseeseen kertynyt ylijäämä muuttui alijäämäksi tai että jäsenkunnille syntyi vastaava rahoitussaaminen.

Tässä tilanteessa ylijäämä on kuitenkin riittävä kattamaan vastuut. Tämä tarkoittaa, että vastuut voidaan kattaa ylijäämästä ilman, että jäsenkunnilta tarvitaan lisärahoitusta ja hyvinvointialue on yleisseuraantona ottanut vastuun sekä ylijäämästä että tilinpäätöksistä puuttuvista vastuista.

Pelkästään se, että palkkasaatavan perusteena ollut työ on tehty sairaanhoitopiirin toiminnan aikana, ei tätä osoita. Historiallinen kustannusajankohta ja vuoden 2022 tilinpäätöksessä oleva taseasema eivät ole sama asia.

Hyvinvointialueen hakemus sisältää loogisen aukon: hovioikeuden ratkaisu osoittaa työntekijöiden saatavan sairaanhoitopiiriltä. Se ei osoita sairaanhoitopiirin saatavaa jäsenkunnilta. Hyvinvointialue pyrkii johtamaan jälkimmäisen oikeussuhteen olemassaolon ensimmäisestä ilman itsenäistä oikeudellista perustetta.

Vaatimus 1

Hyvinvointialueen vaatimus perustuu siihen, että sairaanhoitopiirin palveluksessa olleiden osastosihteerien palkkasaatavat ovat syntyneet ennen 1.1.2023 ja että nämä saatavat olisi tästä syystä otettava huomioon sairaanhoitopiirin lopullista taloudellista asemaa määritettäessä.

Hyvinvointialue katsoo, että kyseiset palkkasaatavat ovat muodostaneet sairaanhoitopiirin taseeseen alijäämän, jonka jäsenkunnat ovat velvollisia kattamaan. Kaupunki ei kiistä sitä, että palkkasaatavat ovat liittyneet sairaanhoitopiirin toimintaan eikä sitä, että hyvinvointialue on yleisseuraannon perusteella vastannut sairaanhoitopiirin velvoitteista 1.1.2023 lukien.

Riidan ydin on toinen: Oliko sairaanhoitopiirillä 31.12.2022 sellainen jäsenkunnilta oleva saatava tai jäsenkuntien maksuvelvollisuus, joka muodosti voimaanpanolain 33 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää ja jonka kattamiseen kaupunki oli oikeudellisesti velvollinen ennen sairaanhoitopiirin siirtämistä hyvinvointialueelle?

Itä-Suomen hallinto-oikeuden 10.6.2024 antamassa ratkaisussa 1324/2024 oli kysymys **olennaisesti erilaisesta tilanteesta**: Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokous oli 14.12.2022 tehnyt päätökset kuntayhtymän 31.12.2021 kertyneiden kirjanpidollisten ylijäämien palauttamisesta jäsenkunnille sekä vuoden 2022 mahdollisen ylijäämän jakamisesta. Kyse oli ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueille syntyneestä ja päätöksellä yksilöidystä sitoumuksesta, jonka peruste ja saajat olivat olemassa ennen 1.1.2023.

Nyt käsiteltävässä asiassa vastaavaa ennen 1.1.2023 tehtyä päätöstä tai muuta yksilöityä sitoumusta ei ole osoitettu. Osastosihteerien palkkasaatavia koskeva oikeudellinen ratkaisu syntyi vasta sairaanhoitopiirin siirryttyä hyvinvointialueelle, eikä hyvinvointialue ole osoittanut, että kyseinen vastuu olisi muodostanut sairaanhoitopiirin 31.12.2022 taseeseen kirjatun alijäämän tai että sairaanhoitopiirillä olisi tuolloin ollut vastaavan määräinen, jäsenkuntiin kohdistuva saatava.

Vaalijalan ratkaisusta ei voida johtaa yleistä oikeusohjetta siitä, että myöhemmin lainvoimaisesti vahvistettu sairaanhoitopiirin velka olisi automaattisesti katsottava jo 31.12.2022 syntyneeksi jäsenkuntien maksuvelvollisuudeksi.

Vaalijalan tapauksessa oli kyse hallintovalituksesta. Nyt käsiteltävä asia on hallintoriita. Selvyyden vuoksi käsiteltävien asioiden erilaisuus:

Vaalijala:
- ylijäämä oli olemassa jo ennen 1.1.2023;
- yhtymäkokous teki 14.12.2022 nimenomaisen päätöksen;
- päätöksestä seurasi yksilöity sitoumus;
- kyse oli jo olemassa olevan tase-erän käsittelystä.

Sairaanhoitopiiri
- palkkavelan lopullinen oikeudellinen sisältö vahvistui myöhemmin;
- ennen 1.1.2023 ei ole osoitettu vastaavaa jäsenkunnalle kohdistettua päätöstä tai sitoumusta;
- ei ole osoitettu, että palkkavelka oli kirjattu 31.12.2022 taseeseen;
- ei ole osoitettu, että sairaanhoitopiirillä oli tuolloin jäsenkunnilta vastaava saatava.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisusta ei voi tehdä analogista johtopäätöstä tämän käsiteltävänä olevan asian osalta.

Kirjanpitovelvollisuus ja varovaisuuden periaate

Hallintoriidassa vaatijan on näytettävä saatavansa peruste.

Hyvinvointialue ei ole osoittanut: 1) milloin saatava Kauhavan kaupungilta syntyi; 2) mihin päätökseen saatava perustuu; 3) missä asiakirjassa saatava on todettu; 4) millä perusteella saatavan määrä on laskettu; 5) missä vaiheessa sairaanhoitopiiri yksilöi saatavan jäsenkunnille; ja 6) milloin saatava kirjattiin kirjanpitoon.

Kuntalain 113 §:n 3 momentin mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Kirjanpitolain 3 luvun 3 §:n mukaan tilinpäätöstä laadittaessa on noudatettava varovaisuuden periaatetta, joka edellyttää erityisesti, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon kaikki ennakoitavissa olevat vastuut ja menetykset.

Kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mukaan pakollinen varaus on tehtävä, kun kirjanpitovelvollisella on olemassa oleva velvoite, josta todennäköisesti aiheutuu taloudellinen menetys. Oikeusriidoista, joissa tappio on todennäköinen, on tehtävä pakollinen varaus.

Toimintakertomuksen tiedonantovelvollisuus

Kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Oikeusriidat ovat tällaisia olennaisia asioita.

Aikaisempaa tilikautta koskevan olennaisen virheen mahdollinen oikaisu ei myöskään ratkaise sitä, kenelle oikaistun menon rahoitusvastuu kuuluu. Ensin on osoitettava, että vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut sellainen kirjanpidollinen virhe, joka olisi edellyttänyt palkkavastuun kirjaamista tai pakollisen varauksen tekemistä. Tämän jälkeen on erikseen ratkaistava, mikä vaikutus oikaisulla olisi ollut sairaanhoitopiirin taseeseen ja mahdolliseen jäsenkuntien rahoitusvastuuseen.

Pelkkä myöhempi tuomioistuimen ratkaisu palkkavelan määrästä ei siten vielä osoita, että sama määrä olisi tullut vähentää sairaanhoitopiirin vuoden 2022 taseesta tai että vastaava määrä olisi muodostanut sairaanhoitopiirin saatavan jäsenkunnilta.

Tässä asiassa hyvinvointialueen tulee osoittaa paitsi palkkavelan olemassaolo myös se, että kirjanpidollisen käsittelyn edellytykset täyttyivät jo vuoden 2022 tilinpäätöstä laadittaessa ja että tästä seurasi nimenomaan jäsenkunnalta perittävä rahoitussaaminen.

Tilinpäätöksessä olevaa virhettä pidetään olennaisena, jos sen voidaan kohtuullisesti odottaa vaikuttavan niihin päätöksiin, joita tilinpäätöksen perusteella tehdään. Olennaisella virheellä on esimerkiksi seuraavia tunnusmerkkejä: 1) virhe ylittää tilintarkastajan tai johdon määrittemän olennaisuusrajan, 2) vaikka euromäärä olisi pieni, virhe voi koskea esimerkiksi lakisääteisten vaatimusten noudattamista, lähipiiritapahtumia tai avainlukujen vääristelyä; ja 3) tiedon puuttuminen tai virheellisyys johtaisi sidosryhmän tekemään väärään johtopäätökseen yhtiön taloudellisesta tilasta.

Jos allekirjoitetussa tilinpäätöksessä havaitaan olennainen virhe ennen kuin yhtiökokous tai muu ylin päättävä elin on sen vahvistanut, tilinpäätöstä voidaan vielä muuttaa. Aiempaa tilikautta koskeva olennainen virhe oikaistaan kirjanpitolautakunnan (21.6.2005/1750) ohjeiden mukaan takautuvasti omaan pääomaan (edellisten tilikauksien voitto/tappio) eikä tulosvaikutteisesti.

Tilinpäätösperiaatteiden muutokset sekä aikaisempia tilikausia koskevien virheiden oikaisut tulee jatkossa tehdä yksinomaan omaan pääomaan (edellisten tilikausien voitto/tappio) oikaisemalla. Oikaisuja ei enää tehdä tulosvaikutteisesti vaan takautuvasti. Vastaava oikaisu on myös tehtävä vertailuvuotena edellisen tilikauden päättävään taseeseen. Vertailuvuoden tuloslaskelmaa ei sen sijaan ole välttämätöntä saattaa vertailukelpoiseksi, mutta oikean ja riittävän kuvan sitä vaatiessa on muutoksen tulosvaikutuksesta tilikausien vertailun

mahdollistamiseksi annettava liitetieto. Liitetietona on vastaavasti esittävä oikean ja riittävän kuvan vaatimus huomioon ottaen eriteltynä tilinpäätösperiaatteiden muutoksista ja aikaisempien tilikausien virheiden oikaisuista aiheutuvat muutokset omaan pääomaan.

Hyvinvointialue on hallinto-oikeudelle toimittamassaan aineistossa ilmoittanut osastosihteereille maksetuiksi saataviksi yhteensä 968 587,07 euroa. Sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan sairaanhoitopiirin menot olivat yhteensä -345 209 211,10 euroa. Mahdollisen virheen oikaisun vaikutus olisi ensin määritettävä sairaanhoitopiirin viimeisen tilinpäätöksen ja hyvinvointialueen avaavan taseen kirjanpitokäsittelyn perusteella. Tästä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa vastaavan määräisen jäsenkunnan maksuvelvollisuuden syntymistä.

Hyvinvointialueen väitteen kannalta keskeinen kysymys on, miten osastosihteerien palkkasaatavat olisi tullut käsitellä sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä.

Sairaanhoitopiirin tilinpäätöksessä vuodelta 2022 ei ole osoitettu, että osastosihteerien palkkasaatavat olisi kirjattu sairaanhoitopiirin menoksi, velaksi tai muuksi taseasemaa heikentäväksi eräksi. Tilikauden tulos ja taseeseen kertynyt ylijäämä on pidettävä erillään. Hyvinvointialueen hyväksymä sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilikauden tulos oli 558 215,32 euroa ylijäämäinen ja taseen edellisten tilikausien kumulatiivinen ylijäämä oli 7 538 697,35 euroa.

Hyvinvointialue väittää hakemuksessaan, että palkkasaatavat ja kiinteistöveron palautus huomioiden *tilikausi* olisi alijäämäinen. Se ei vielä sellaisenaan osoita, että *taseeseen kertynyt* ylijäämä olisi muuttunut alijäämäksi. Tämä laskelma on vaatimuksen kannalta keskeinen.

Vaikka hyvinvointialueen laskelma osoittaisi, että osastosihteerisaatavien lisääminen vuoden 2022 tulokseen muuttaisi tilikauden tuloksen alijäämäiseksi, tästä ei vielä seuraa, että sairaanhoitopiirin taseeseen kertynyt ylijäämä olisi muuttunut alijäämäksi. Hyvinvointialueen tulee osoittaa myös vaikutus kumulatiiviseen taseasemaan.

Jos hyvinvointialue katsoo, että palkkasaatavat olisi tullut ottaa huomioon sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä, sen tulee yksilöidä, millä kirjanpidollisella perusteella ja millä tavalla näin olisi tullut tehdä, ja miksi niin ei tehty. Samalla tulee osoittaa, mikä olisi ollut tämän käsittelyn vaikutus sairaanhoitopiirin tilikauden tulokseen, taseeseen kertyneeseen ylijäämään sekä jäsenkuntien mahdolliseen rahoitusvastuuseen.

Mahdollinen ennen hyvinvointialueelle siirtymistä syntyneen kirjanpidollisen virheen tai muun tase-erän oikaiseminen ei myöskään merkitse automaattisesti sitä, että hyvinvointialueelle olisi syntynyt vastaavan määräinen uusi saatava kaupungilta. Jos kysymys olisi ollut sairaanhoitopiirin vuoden 2022

tilinpäätöksen oikaisemisesta, olisi ensin ratkaistava, miten oikaisu olisi tullut käsitellä sairaanhoitopiirin viimeisessä tilinpäätöksessä ja hyvinvointialueen avaavassa taseessa. Tällainen oikaisu olisi voinut vaikuttaa esimerkiksi avaavan taseen oman pääoman ja peruspääoman eriin. Tämä on eri kysymys kuin se, olisiko sairaanhoitopiirillä 31.12.2022 ollut jäsenkunnalta perittävä, määrältään yksilöity saatava.

Hyvinvointialue ei ole osoittanut, että osastosihteerien palkkasaatavat olisi käsitelty sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä tällaisena vastuuna eikä myöskään sitä, että kyseisen vastuun perusteella olisi tuolloin syntynyt sairaanhoitopiirille jäsenkuntiin kohdistuva saatava.

Näin ollen asiassa on erotettava toisistaan yhtäältä mahdollinen sairaanhoitopiirin palkkavelka työntekijöille ja toisaalta sellainen sairaanhoitopiirin saatava jäsenkunnilta, joka olisi ollut olemassa 31.12.2022 ja joka olisi voinut siirtyä hyvinvointialueelle 1.1.2023. Jälkimmäisen olemassaoloa ei voida johtaa pelkästään siitä, että edellinen on myöhemmin lainvoimaisesti vahvistettu.

Edelleen kirjanpitolautakunnan antaman yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Ohjeen mukaan ”on suositeltavaa antaa tieto keskeisistä oikeudenkäynneistä sekä muista mahdollisista oikeudellisista tai viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä.” Sairaanhoitopiirin tilinpäätöksissä ei ole annettu tietoa käräjä- ja hovioikeuksissa vireillä olleesta palkkasaatavariidasta.

Voimaanpanolain 33 §:n mukaan:

> *”Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja HUS-sairaanhoitopiirin jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti*.”

Voimaanpanolain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 241/2020 vp) mukaan:

> *”Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymien ali- ja ylijäämien käsittelystä ennen hyvinvointialueelle siirtämistä. Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on kuntayhtymän perussopimuksessa sovittu. Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkuntien sekä HUS-sairaanhoitopiirin jäsenkuntien olisi pykälän mukaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle tai HUS-yhtymään. Mahdollinen alijäämä tulisi siten olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2022 laadittavassa*

tilinpäätöksessä. Mikäli hyvinvointialueelle siirtyvän kuntayhtymän taseeseen on kertynyt ylijäämiä, jäsenkunnilla olisi mahdollisuus päättää ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle."

Kuntalain (410/2015) 117 §:n mukaan: "Kuntayhtymän sellaisten **menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi** (lihavointi kaupunki), vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu." Sama on toistettu HE 268/2014 vp:ssä: "Nykyiseen tapaan kuntayhtymän jäsenkuntien on perussopimuksessa sovittava kuntien välisestä vastuunjaosta kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi." Edellisen kuntalain (365/1995) 83 § vastaa voimassa olevaa lakia.

Sairaanhoitopiirin vahvistetussa vuoden 2022 tilinpäätöksessä ei ollut taseeseen kertynyttä alijäämää, vaan kertynyttä ylijäämää. Hyvinvointialueen tulee osoittaa, millä perusteella lainvoimaisesti vahvistettu palkkavelka muuttaa tämän tilinpäätöksen jälkikäteen voimaanpanolain 33 §:ssä tarkoitetuksi alijäämäksi.

Hyvinvointialueella on ollut käytössään hyvinvointialueen itsensä pyytämä KPMG:n 9.3.2023 päiväämä lausunto jakoperusteesta.

Hyväksytty tilinpäätös osoitti kertynyttä ylijäämää, joka jaettiin jäsenkunnille peruspääomaosuuksien suhteessa.

Hyvinvointialue perustaa kantaansa siihen, että saatavat koskevat sairaanhoitopiirin aikaista työtä ja hovioikeuden ratkaisun mukaan palkkasaatavat erääntyivät palkanmaksukausittain. Professori Voutilainen katsoo, että sairaanhoitopiirin oikeus periä näiden menojen rahoitus jäsenkunnilta siirtyi yleisseuraannossa hyvinvointialueelle. Tämä **lausunto perustuu siihen olettamaan, että sairaanhoitopiirille olisi jo ennen 1.1.2023 syntynyt jäsenkunnilta oleva rahoitussaatava. Lausunto ei kuitenkaan tarkoita, että tällainen yksilöity saatava oli olemassa, kirjattu tai määrältään määritettävissä 31.12.2022. Näin ei ollut.**

Hyvinvointialue on vedonnut siihen, että jäsenkuntien olisi katsottava saaneen perusteetonta etua siitä, että sairaanhoitopiiri ei ole maksanut osastosihteereille palkkaa oikeamääräisenä. Väite ei osoita kaupungin maksuvelvollisuutta.

Perusteettoman edun palautusta koskevan vaatimuksen edellytyksenä on muun muassa, että toiselle osapuolelle on syntynyt yksilöitävissä oleva etu toisen kustannuksella ja että edun saamiselle ei ole oikeusperustetta. Pelkkä se, että sairaanhoitopiirin menot ovat myöhemmin osoittautuneet suuremmiksi kuin sairaanhoitopiirin aikanaan tilinpäätöksessä huomioon ottamat menot, ei

osoita, että kaupunki olisi saanut sairaanhoitopiiriltä perusteettoman varallisuusedun.

Erityisesti hyvinvointialue ei ole yksilöinyt, mikä konkreettinen varallisuusetu kaupungille olisi syntynyt, milloin se olisi syntynyt, minkä suuruisena se olisi syntynyt tai millä tavalla etu olisi määrällisesti yhteydessä nyt vaadittuun 102 838,28 euroon.

Perusteettoman edun palautusta ei myöskään voida käyttää keinona kiertää sitä, että jäsenkunnan rahoitusvastuun olemassaolo ja sisältö on ensin osoitettava kuntalain, voimaanpanolain ja sairaanhoitopiirin perussopimuksen perusteella. Jos jäsenkunnalla ei ole näiden säännösten nojalla syntynyttä maksuvelvollisuutta, pelkkä yleinen viittaus perusteettomaan etuun ei sellaisenaan synnytä maksuvelvollisuutta.

Hyvinvointialue vetoaa perusteettoman edun palautukseen kuitenkaan yksilöimättä, mitä etua kaupunki olisi saanut. Kaupunki ei saanut työntekijöiden työpanosta. Kaupunki ei ollut työnantaja. Kaupunki ei päättänyt työaikamuodosta. Kaupunki ei osallistunut palkkahallintoon. Kaupunki ei saanut hovioikeuden ratkaisun johdosta mitään varallisuusetua. Väite perusteettomasta edusta jää kokonaan abstraktiksi.

Vaikka sairaanhoitopiirin perussopimuksen 5 §:n katsottaisiin merkitsevän laajaa jäsenkuntien vastuuta kuntayhtymän veloista ja velvoitteista, ei tästä automaattisesti seuraa, että mikä tahansa myöhemmin ilmi tullut historiallinen kustannus muodostaa hyvinvointialueelle suoraan laskutettavan saatavan. Perussopimuksessa on loppuselvitystä koskeva menettely, jossa selvitetään kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset sekä mahdollinen jäsenkuntien katettava vajaus.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisusta ei voida johtaa mitään yleistä oikeusohjetta siitä, että myöhemmin lainvoimaisesti vahvistettu sairaanhoitopiirin velka muodostaisi automaattisesti jo 31.12.2022 jäsenkuntien maksuvelvollisuuden. Vaalijalan asiassa olennaista oli se, että kuntayhtymän yhtymäkokous oli jo 14.12.2022 tehnyt nimenomaiset päätökset ylijäämän palauttamisesta jäsenkunnille. Näin ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle oli syntynyt päätökseen perustuva ja yksilöity sitoumus.

Nyt **käsiteltävässä asiassa ei ole osoitettu vastaavaa ennen 1.1.2023 tehtyä päätöstä tai muuta yksilöityä jäsenkuntiin kohdistuvaa sitoumusta osastosihteerien palkkasaatavista**. Vaalijalan ratkaisun oikeudellinen merkitys liittyy siten ennen kaikkea siihen, että jäsenkuntien maksuvelvollisuuden perusteena ollut sitoumus oli syntynyt jo ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Tällaista vastaavaa oikeustosiseikkaa ei tässä asiassa ole osoitettu.

Sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä on kylläkin esitetty potilasvahinkovakuutusmaksuvastuut, vuokravastuu Ähtärin tyhjistä tiloista, vastuu lääkärien lepoaikakorvauksista ja vastuu ensihoidon palkkaharmonisaatiosta sekä sairaanhoitopiirin konsernin että kuntayhtymän osalta vuosilta 2021 ja 2022. Vastuutaulukossa ei ole mitään mainintaa osastosihteerien palkkasaatavista vaikka asia on ollut viimeistään vireillä jo vuonna 2021.

Vaikka Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu lopputulokseltaan näyttävät samankaltaisilta Vaasan hovioikeuden antaman ratkaisun kanssa, niissä on useita eroavaisuuksia, jotka vaikuttavat asian ratkaisun. Eroina ovat:

1. Prosessilaji ja tuomioistuinlinja ovat eri

Hallinto-oikeuden ratkaisu kuuluu hallintotuomioistuinlinjaan, jossa arvioidaan lähtökohtaisesti viranomaisen tai julkisyhteisön päätöksen lainmukaisuutta hallinto-oikeudellisten normien perusteella. Hallinto-oikeus ei ratkaise yksityisoikeudellista vahingonkorvaus- tai palkkasaatavaa, vaan tutkii esimerkiksi onko toimielin ylittänyt toimivaltansa, onko päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja onko päätös muuten lainvastainen.

Hovioikeuden ratkaisu koskee nimenomaan yksityisoikeudellista työriitaa työntekijöiden ja työnantajan välillä. Asiassa ratkaistiin: mikä työaikamuoto oli oikea, syntyikö työntekijöille palkkasaatava, sovellettiinko työehtosopimusta virheellisesti, oliko kyse lisätyökorvauksista, mikä vanhentumisaika soveltui.

Kyseessä oli työoikeudellinen suorituskanne yleisessä tuomioistuimessa, ei hallintovalitus.

2. Hovioikeuden ratkaisu perustui työehtosopimuksen tulkintaan

Hovioikeuden asiassa ratkaisevaa oli KVTES:n työaikamääräysten tulkinta ja työtuomioistuimen aiempi oikeuskäytäntö. Hovioikeus katsoi, että työntekijöihin olisi tullut soveltaa toimistotyöaikaa eikä yleistyöaikaa.

Ratkaisun ydin oli: Työntekijöille oli teetetty pidempää työaikaa kuin oikea työaikamuoto olisi sallinut, ja tästä syntyi korvattava palkkasaatava.

Hovioikeuden ratkaisu ratkaisee palkkavelan työnantajan ja työntekijöiden välisessä suhteessa. Se ei kuitenkaan ratkaise erillistä kysymystä siitä, syntyikö sairaanhoitopiirille vastaava saatava jäsenkunnalta.

3. Näyttökynnys ja arviointiperuste ovat eri

Hallinto-oikeudessa arviointi kohdistuu yleensä: päätöksen laillisuuteen, harkintavallan käyttöön ja hallintomenettelyn oikeellisuuteen. Hovioikeuden ratkaisussa taas arvioitiin: tosiasiallista työn sisältöä, työaikajärjestelmää,

työehtosopimuksen sitovuutta ja työntekijöiden oikeutta rahamääräisiin suorituksiin.

Oikeustosiseikat ovat erilaisia.

4. Oikeusseuraamukset ovat täysin erilaiset

Hallinto-oikeus voi: kumota päätöksen, palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi ja hylätä valituksen. Hovioikeus sen sijaan velvoitti työnantajan maksamaan työntekijöille palkkasaatavia ja oikeudenkäyntikuluja.

Toisessa arvioidaan hallintopäätöksen laillisuutta, toisessa määrätään rahavelvoitteista yksityisoikeudellisessa suhteessa.

5. Hovioikeuden ratkaisussa oli kyse työntekijän suojasta työsuhteessa

Hovioikeus painotti työnantajan velvollisuutta soveltaa oikeaa työaikamuotoa sekä sitä, ettei työnantaja saa hyötyä väärästä työaikamuodon valinnasta. Hallinto-oikeudellisessa asiassa tällaista työntekijänsuojaperiaatetta ei arvioida samalla tavalla, koska kysymys ei ole työsopimussuhteen sisällöstä eikä palkkasaatavasta.

Johtopäätös

Ratkaisuja ei voida verrata lopputuloksen osalta toisiinsa, koska: ne kuuluvat eri tuomioistuinlinjoihin, niissä sovelletaan eri oikeudenaloja, niiden oikeustosiseikat ovat erilaiset, niiden oikeussuojakeinot ja seuraamukset eroavat toisistaan ja hovioikeuden ratkaisu perustuu työehtosopimuksen ja työsuhteen sisällön arviointiin, kun taas hallinto-oikeus arvioi hallintopäätöksen lainmukaisuutta.

Siksi se, että toisessa asiassa päädytään esimerkiksi päätöksen kumoamiseen tai valituksen hylkäämiseen, ei muodosta oikeudellisesti relevanttia vertailukohtaa hovioikeuden työoikeudelliselle palkkasaatavaratkaisulle.

Itä-Suomen HaO:n ratkaisussa oli olemassa oleva, ennen lakkaamista tehty päätös ja siitä syntynyt sitoumus, kun tässä hyvinvointialue yrittää perustaa maksuvelvollisuuden jälkikäteen todettuun.

Yleisseuraanto ei sellaisenaan synnytä jäsenkunnan maksuvelvollisuutta

Voimaanpanolain 20 § nojalla sairaanhoitopiirin varat, velat ja sitoumukset siirtyivät 1.1.2023 hyvinvointialueelle. Tämä merkitsee sitä, että sairaanhoitopiirin olemassa olevat velvoitteet siirtyivät hyvinvointialueen vastattaviksi.

Yleisseuraanto ei kuitenkaan sellaisenaan ratkaise sitä, oliko sairaanhoitopiirillä ennen siirtymistä oikeus periä kyseinen kustannus jäsenkunnalta. Hyvinvointialueen tulee siten osoittaa erikseen, millä oikeudellisella perusteella sairaanhoitopiirille oli syntynyt jäsenkunnalta perittävä saatava ja milloin tällainen saatava oli syntynyt.

Kuntalain 117 § mukaan jäsenkunnat vastaavat sellaisista kuntayhtymän menoista, joita ei muuten saada katetuiksi, siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Säännös ei kuitenkaan sellaisenaan osoita, että jokainen kuntayhtymän toiminta-aikana syntynyt ja myöhemmin vahvistettu kustannus olisi muodostanut jo 31.12.2022 jäsenkunnalta perittävän saatavan.

Myöskään voimaanpanolain 33 § ei sellaisenaan ratkaise nyt esillä olevaa kysymystä. Säännös koskee kuntayhtymän taseeseen ennen siirtymistä kertynyttä alijäämää. Hyvinvointialueen on tämän vuoksi osoitettava, että osastosihteerien palkkavastuu oli sellainen vuoden 2022 tilinpäätökseen vaikuttava vastuu, joka muodosti taseeseen kertyneen alijäämän, eikä ainoastaan myöhemmin vahvistettu sairaanhoitopiirin velka.

KHO ratkaisusta 2025:66 ei voida johtaa toisenlaista oikeusohjetta. Ratkaisussa oli kysymys hallintoriita-asian ratkaisemisesta sekä siitä, että kuntayhtymän tilalle oikeudenkäynnin osapuoleksi tuli hyvinvointialue kuntayhtymän siirryttyä sille varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen. Ratkaisu ei ratkaise tässä asiassa riidan kohteena olevaa jäsenkunnan rahoitusvastuun syntymistä.

Hyvinvointialueen vaatimus on perusteeton ja kaupunki kiistää sen hallintoriitamenettelyssä:

a) Yleisseuraanto — vastuu siirtyi hyvinvointialueelle

Voimaanpanolain 20 §:n nojalla sairaanhoitopiiri siirtyi varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen hyvinvointialueelle 1.1.2023. Tämä kattaa myös tilinpäätöksistä puuttuvat vastuut. Hyvinvointialue on yleisseuraantona vastuussa kaikista kuntayhtymän velvoitteista — myös niistä, joita ei ole kirjattu tilinpäätöksiin. KHO:2025:66:ssa vahvistettiin nimenomaisesti, että kuntayhtymän tilalle oikeudenkäynnin osapuoleksi tuli hyvinvointialue, jolle kuntayhtymä oli varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen siirtynyt.

b) Ylijäämä riittää — kuntalain 117 §:n toissijainen vastuu ei aktualisoidu

Kuntalain 117 §:n mukainen jäsenkunnan rahoitusvastuu on toissijainen: se koskee vain menoja, joita ei muuten saada katetuiksi. Koska sairaanhoitopiirin taseessa oli kertynyttä ylijäämää, joka riittää kattamaan vastuut, jäsenkunnan toissijainen rahoitusvastuu ei aktualisoidu lainkaan. Vastuut on katettava ylijäämästä.

c) Voimaanpanolain 33 §:n alijäämäsäännös ei sovellu

Voimaanpanolain 33 §:n mukainen jäsenkuntien velvollisuus kattaa alijäämä koskee nimenomaisesti taseeseen kertynyttä alijäämää. Tässä tilanteessa taseessa on ylijäämää — ei alijäämää. Säännös ei luo jäsenkunnalle maksuvelvollisuutta.

d) Sairaanhoitopiirin tilinpäätösvelvollisuuden laiminlyönti

Sairaanhoitopiiri on laiminlyönyt kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mukaisen pakollisen varauksen tekemisvelvollisuuden sekä kuntalain 113 §:n mukaisen velvollisuuden antaa oikeat ja riittävät tiedot tilinpäätöksessä. Tämä laiminlyönti ei voi siirtää vastuuta jäsenkunnille — se on sairaanhoitopiirin - nyt hyvinvointialueen - omaa vastuuta.

Hyvinvointialue ei ole hakemuksessaan tätä ratkaisevaa kysymystä riittävästi yksilöinyt eikä näyttänyt. KHO:n 16.10.2025 antamaa ratkaisua 2025:66 soveltaen palkkasaatavat kuuluvat hyvinvointialueen kustannukseksi.

Vaatimus 2

Hyvinvointialueen vaatima osastosihteerien palkkasaatava oli sairaanhoitopiirin toiminnan aikana syntynyt palkkavelka, joka siirtyi voimaanpanolain 20 § nojalla hyvinvointialueen vastattavaksi.

Voimaanpanolain 20 §:n mukaan:

> *"Erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023.*
>
> *Edellä 1 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset liitetään siihen hyvinvointialueeseen, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat useampaan hyvinvointialueeseen, varat, velat ja sitoumukset on jaettava hyvinvointialueiden välillä jäsenkuntien omistusosuuksien suhteessa, paitsi jos varojen, velkojen ja*

sitoumusten siirrot olisivat hyvinvointialueiden taloudelliseen kantokykyyn nähden vähäisiä. Hyvinvointialueet voivat sopia varojen, velkojen ja sitoumusten jakamisesta myös toisin.

Jos kuntayhtymä on perussopimuksensa mukaan huolehtinut muistakin kuin hyvinvointialueelle siirtyvistä tehtävistä, jäsenkuntien on järjesteltävä toiminta näiden tehtävien osalta uudelleen vuoden 2022 loppuun mennessä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hyvinvointialueella ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnilla on oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. Tällöinkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuvan kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä hyvinvointialueelle."

Voimaanpanolain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 241/2020 vp) mukaan:

"Pykälässä säädettäisiin sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien siirtymisestä varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen hyvinvointialueille. HUS-sairaanhoitopiirin omaisuuden siirtymisestä säädettäisiin erikseen 27 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä tarkoitetut sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien. Sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin hyvinvointialueille suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona hyvinvointialueelle. Säännöstä sovellettaisiin myös sellaisiin edellä tarkoitettuihin kuntayhtymiin, jotka lisäksi hoitavat perussopimuksensa nojalla muita jäsenkuntiensa terveydenhuollon tai sosiaalihuollon tehtäviä. Vaalijalan, Etevan, Eskoon ja Kårkullan erityishuoltopiirien osalta omaisuuden siirtymisestä säädettäisiin kuitenkin erikseen voimaanpanolain 56 ja 57 §:ssä.

Hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien jäsenkunnille ei maksettaisi korvausta kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin siirtämisestä hyvinvointialueelle. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä eli kunnan taseeseen merkitty hankintameno poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Menettelyyn liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa säädettäisiin lain 42 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntayhtymä liitettäisiin siihen hyvinvointialueeseen, jonka alueeseen kuntayhtymän jäsenkunnat kuuluvat. Jos kuntayhtymän jäsenkunnat tulisivat kuulumaan eri hyvinvointialueisiin, kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset tulisi jakaa hyvinvointialueiden välillä jäsenkuntien peruspääomaosuuksien suhteessa. Jako voitaisiin jättää toimittamatta, jos se vähäisten taloudellisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä olisi tarpeetonta. Momentin mukaan hyvinvointialueet voisivat kuitenkin sopia omaisuuden ja velkojen jakamisesta myös toisin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa hyvinvointialueeseen siirrettävä kuntayhtymä olisi perussopimuksensa mukaisesti huolehtinut muistakin kuin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä. Näiden tehtävien osalta jäsenkuntien olisi järjesteltävä toiminta uudelleen vuoden 2022 loppuun mennessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi uuden kuntayhtymän perustamista tai jotakin muuta, jäsenkuntien päättämää tapaa hoitaa tehtävä.

Pykälän 4 momentissa annettaisiin hyvinvointialueelle ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenkunnille oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. Tällöinkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuus siirtyisi aina hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue ja kuntayhtymän jäsenkunnat voisivat kuitenkin yhteisesti sopia, että jäsenkuntien omistukseen siirtyisi esimerkiksi sellaista kuntayhtymän maaomaisuutta, jota hyvinvointialue ei tarvitse järjestämisvastuulleen kuuluvassa toiminnassa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset virkistys- ja metsäalueet.

Voimaanpanolain 21 §:n mukaan:

”Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien on tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2022 hyvinvointialueelle selvitys: 1) kuntayhtymän omaisuudesta; 2) hyvinvointialueen vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista; sekä 3) sellaisista olennaisissa omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista ja tiedossa olevista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Hyvinvointialueella on oikeus saada käyttöönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisätietoja ja asiakirjoja.”

Voimaanpanolain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 241/2020 vp) mukaan:

> *”Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle siirrettävän kuntayhtymän omaisuudesta, sopimuksista ja vastuista tehtävästä selvityksestä. HUS-sairaanhoitopiirin omaisuutta, sopimuksia ja vastuita koskevasta selvityksestä säädettäisiin erikseen 27 §:ssä.*
>
> *Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle siirrettävien, 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien tulisi tehdä hyvinvointialueelle viimeistään 28.2.2022 selvitys hyvinvointialueelle siirtyvästä omaisuudesta, hyvinvointialueen vastuulle siirtyvistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista ja tiedossa olevista muutoksista ja toiminnallisista sekä taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene kuntayhtymän viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä. Kuntalain 113 §:n mukaan kuntayhtymän tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kuntayhtymän valtuuston tai yhtymäkokouksen on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Konsernitilinpäätös tulee laatia ja käsitellä samassa aikataulussa. Pykälän tarkoittama selvitys olisi siten lähtökohtaisesti mahdollista laatia yhtä aikaa vuoden 2021 tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen laatimisen kanssa ja niiden perusteella.*
>
> *Selvityksen tarkoituksena olisi varmistaa toimintaan liittyvän omaisuuden ja vastuiden onnistunut siirtohyvinvointialueille. Hyvinvointialueilla tulisi olla tieto siitä, minkälaista omaisuutta ja minkälaisia vastuita ja sitoumuksia niiden vastuulle on siirtymässä. Hyvinvointialueen toimintaan ja taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät tulisi tunnistaa ja mahdolliset riskit minimoida. Selvitys muistuttaisikin jossain määrin yrityskauppojen yhteydessä yleisesti käytettyä, niin sanottua due diligence -tutkimusta. Selvityksen tarkoituksena ei olisi selostaa uudelleen tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä ilmeneviä tietoja, vaan tarpeellisin osin syventää ja tarkentaa näistä jo ilmeneviä asioita.*
>
> *Selvityksessä tulisi yksilöidä hyvinvointialueelle siirtyvä omaisuus niin yksityiskohtaisesti, että esimerkiksi lainhuudot kiinteistöille voidaan myöntää ja osakkeiden omistusoikeus todentaa. Selvityksestä tulisi tämän vuoksi ilmetä siirtyvän kiinteän omaisuuden kiinteistörekisteritiedot ja osakemuodossa olevasta omaisuudesta vastaavat yksilöintitiedot. Selvitys liittyy oleellisesti lain 40 §:ään, jonka mukaan selvitys vastaisi omaisuuden saantokirjaa. Myös toimitilojen ja maa-alueiden hallintaan oikeuttavat sopimukset tulisi selvityksessä yksilöidä ja luetteloida, jotta esimerkiksi*

maanvuokrasopimusten siirto olisi mahdollista rekisteröidä. Irtaimen omaisuuden osalta selvityksessä voidaan hyödyntää taseerittelyjä ja irtaimistoluetteloita ja täydentää niitä tarvittavilla tiedoilla.

Selvityksestä tulisi erityisen tarkasti ilmetä hyvinvointialueen vastuulle siirtyvät velat ja vastuut. Tältä osin selvitys liittyisi lain 34 §:n mukaiseen valtiontakauksen myöntämiseen. Selvityksessä tulisi myös tehdä selkoa esimerkiksi keskeneräisistä investoinneista ja niihin liittyvistä maksu- ja muista velvoitteista. Selvityksestä tulisi käydä ilmi, mikä on kuntayhtymän velkojen ja muiden vastuiden, kuten esimerkiksi leasingsopimusten, ennakoitu tilanne vuoden 2022 lopussa. Vastuiden selvittäminen on oleellista, jotta voidaan varmistaa investointien toteuttamisen eli käytännössä rakentamisen jatkuminen häiriöttä siirtymävaiheessa ja myös 33 §:n mukaisen valtiontakauksen myöntäminen. Vastuisiin sisältyvät myös esimerkiksi kuntayhtymän antamat takaussitoumukset sekä mahdolliset velkoihin liittyvät johdannaissopimukset tai muut vastaavat sitoumukset. Velat tulisi selvityksessä yksilöidä. Myös takaussitoumukset ja niiden luonne tulisi yksilöidä. Vastuissa tulisi ottaa huomioon kuntayhtymän konsernirakenteen seurauksena hyvinvointialueelle siirtyvät vastuut, jos ne eivät yksiselitteisesti ilmene tilinpäätöksestä ja konsernitilinpäätöksestä. Selvityksestä tulisi ilmetä myös sellaiset taloudelliset riskit ja esimerkiksi oikeudenkäynteihin mahdollisesti liittyvät korvausvaateet, jotka eivät selkeästi ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen oikeudesta saada käyttöönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisätietoja ja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialueella on toiminnan käynnistyessä käytössään kaikki tarpeellinen tieto sekä korostaa tarvetta kuntayhtymän ja hyvinvointialueen väliseen yhteistyöhön selvitystä laadittaessa."

Hyvinvointialueen aluevaltuusto on 28.3.2022 § 48 käsitellyt sairaanhoitopiirin antaman selvityksen ja hyväksynyt "voimaanpanolain 21 §:ssä tarkoitetun omaisuuden ja velkojen sekä muiden sitoumuksien, vastuiden ja sopimusten siirtymisestä hyvinvointialueelle ja sen vastuulle." Edelleen aluevaltuusto päätti, "velvoittaa Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tarkentamaan annettua selvitystä vuoden 2022 aikana tapahtuneista muutoksista johtuen." Hyvinvointialueen aluevaltuusto on 26.9.2022 § 130 päättänyt "ottaa vastaan Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin antaman liitteen 1 mukaisen sopimusselvityksen ja päättää sopimuksien ja niihin liittyvien vastuiden siirtymisestä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueelle 1.1.2023 pois lukien 28.2.2022 jälkeen ilmoitetut uudet vuokrasopimukset tai muutossopimukset, joilla on

muutettu jo aiemmin Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen vastaanottamia vuokrasopimuksia".

Kummassakaan aluevaltuuston käsittelemässä asiassa tai julkisesta tietoverkosta saatavasta aineistosta ei käy ilmi, että palkkasaatavaa olisi ilmoitettu "muina sitoumuksina tai vastuina". Palkkasaatavia ei ole esitetty sairaanhoitopiirin tilinpäätöksessä.

Hyvinvointialue oli nimenomaan se taho, jonka tehtävänä oli tunnistaa siirtyvät riskit ennen vastaanottoa. Tätä varten voimaanpanolakiin sisällytettiin 21 §:n mukainen erityinen selvitysmenettely.

Hyvinvointialue hyväksyi siirtyvät vastuut ja sitoumukset aluevaltuuston päätöksillä.

Jos palkkariita oli sellainen vastuu, jonka hyvinvointialue nyt katsoo synnyttäneen yli 900 000 euron lisävelvoitteen jäsenkunnille, olisi juuri tämän vastuun tullut olla selvitysten keskiössä.

Hyvinvointialue ei voi ensin hyväksyä lain mukaisia selvityksiä, ottaa yleisseuraannolla vastuut vastaan ja vasta vuosia myöhemmin pyrkiä siirtämään vastaanotettua riskiä takaisin jäsenkunnille.

Kaupungilla ei ole tässä asiassa maksuvelvollisuutta hyvinvointialueelle.

Vaatimus 3

Korkolain 1 §:n mukaan lakia ei sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Hyvinvointialue vaatii viivästyskorkoa 30.6.2025 lukien. Hakemuksen mukaan perussopimuksessa on määräys viivästyskorosta, mutta asiasta ei ole voimassa olevaa valtuuston päätöstä. Hyvinvointialue katsoo tästä huolimatta voivansa vaatia korkolain mukaista viivästyskorkoa.

Lisäksi perussopimuksen oma viivästyskorkoa koskeva määräys edellyttää valtuuston päätöstä koron suuruudesta. Hyvinvointialue myöntää itse, ettei tällaista voimassa olevaa valtuuston päätöstä ole.

Hyvinvointialue on perustanut pääsaatavan julkisoikeudelliseen jäsenkunnan rahoitusvelvollisuuteen. Korkolain soveltamisalan ulkopuolelle jää julkisoikeudellisesta perusteesta johtuva velkasuhde, ellei muualla laissa toisin säädetä. Hyvinvointialueen tulee osoittaa erikseen, mihin säännökseen sen korkovaatimus perustuu.

Tapauksessa 30.6.2025 alkavalle viivästyskorolle ei ole esitetty sellaista velallista sitovaa eräpäivää, joka olisi syntynyt ennen vaatimuksen riitauttamista. Viivästyskorkovaatimus tulee hylätä.

Vaatimus 4

Hyvinvointialueen oikeudenkäyntikuluvaatimus tulee hylätä perusteettomana.

Asiassa on kyse julkisyhteisöjen välisestä riitaisesta ja oikeudellisesti tulkinnanvaraisesta kysymyksestä, jossa hyvinvointialueen esittämä maksuvelvollisuus perustuu useiden oikeuslähteiden ja niiden keskinäisen soveltamisen tulkintaan. Kaupunki on perustellusti kiistänyt maksuvelvollisuutensa eikä ole aiheuttanut tarpeetonta oikeudenkäyntiä.

Hyvinvointialue ei myöskään ole voinut pitää kaupungin maksuvelvollisuutta selvänä. Päinvastoin hyvinvointialue on joutunut perustamaan vaatimuksensa jälkikäteiseen tulkintaan siitä, että sairaanhoitopiirin toiminnan aikana syntyneet palkkasaatavat muodostavat sairaanhoitopiirin taseeseen kuuluneen, jäsenkuntien katettavaksi tulevan alijäämän. Kysymys siitä, oliko tällainen jäsenkunnan maksuvelvollisuus olemassa jo sairaanhoitopiirin lakatessa 1.1.2023 ja siirtyikö siitä johtuva saatava yleisseuraantona hyvinvointialueelle, on oikeudellisesti riitainen.

Asian oikeudellista epäselvyyttä osoittaa myös se, että hyvinvointialue on joutunut tukeutumaan asiassa erilliseen oikeudelliseen asiantuntijalausuntoon sekä useisiin eri oikeudellisiin perusteisiin. Tämä osoittaa, ettei kysymys ole sellaisesta selvästä ja riidattomasta maksuvelvollisuudesta, jonka vuoksi kaupungin olisi tullut ilman oikeudenkäyntiä hyväksyä hyvinvointialueen vaatimus.

Hyvinvointialueen oma menettely on olennaisesti vaikuttanut asian riitautumiseen. Hyvinvointialue on ensin vaatinut entisiltä jäsenkunnilta suorituksia sellaisen vastuun perusteella, jonka oikeudellinen peruste, syntymisajankohta ja suhde sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätökseen ovat riitaisia.

Kaupungilla on ollut perusteltu syy olla hyväksymättä tällaista vaatimusta ilman asian oikeudellista selvittämistä.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon asian laatu, osapuolten asema julkisyhteisöinä sekä se, että oikeudenkäynnissä ratkaistaan merkityksellistä ja ennakkoluonteisesti epäselvää julkisoikeudellista kysymystä. Asiassa ei ole kysymys siitä, että kaupunki olisi aiheuttanut oikeudenkäynnin tarpeettomalla menettelyllä tai perusteettomalla vastustamisella.

Näillä perusteilla ja ottaen huomioon asian oikeudellinen epäselvyys sekä osapuolten asema julkisyhteisöinä hyvinvointialueen oikeudenkäyntikuluvaatimus tulee hylätä.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus ei hallintoriita-asiassa perustu yksin siihen, kumpi osapuoli asiassa lopulta voittaa. Lain 95 §:n mukaan ratkaisevaa on erityisesti se, olisiko asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen kohtuutonta, että toinen osapuoli vastaisi itse oikeudenkäyntikuluistaan. Kohtuullisuusarvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle

Mikäli hallinto-oikeus katsoisi, että asiassa on perusteet määrätä kaupunki korvaamaan osa hyvinvointialueen oikeudenkäyntikuluista, kaupunki pyytää toissijaisesti, että mahdollinen korvausvelvollisuus jätetään kokonaan määräämättä tai sitä ainakin olennaisesti alennetaan asian oikeudellisen epäselvyyden, osapuolten julkisyhteisöaseman sekä asian laadun perusteella.

Hallinnon tasapuolisuus ja yhdenvertainen kohtelu

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tasapuolisuuden vaatimus edellyttää, että olennaisesti samanlaisissa tilanteissa toimitaan yhdenmukaisesti, ellei erilaiselle kohtelulle ole hyväksyttävää, objektiivisesti perusteltua ja lakiin perustuvaa syytä.

Kauhavan kaupunki on käsitellyt hyvinvointialueen esittämän osastosihteerien palkkasaatavia koskevan vaatimuksen samalla tavalla kuin Lapuan kaupunki. Kaupunki ei ole hyväksynyt, että sille olisi syntynyt hyvinvointialueen esittämä maksuvelvollisuus, eikä ole suorittanut vaadittua määrää.

Hyvinvointialue on ollut tietoinen Lapuan kaupungin kannasta (Lapuan kaupunginhallitus 1.6.2026 § 187). Tästä huolimatta hyvinvointialue on kohdistanut nyt kyseessä olevan hallintoriitahakemuksen Kauhavan kaupunkiin, mutta vastaavaa hallintoriitahakemusta ei ole toimitettu Lapuan kaupungin osalta.

Kaupunki ei väitä, että toisen sairaanhoitopiirin jäsenkunnan osalta tekemättä jätetty vaatimus sellaisenaan poistaisi kaupungilta mahdollisen lainmukaisen maksuvelvollisuuden, mutta hyvinvointialueen menettelyllä on kuitenkin merkitystä arvioitaessa sen esittämän saatavan oikeusperustaa, yksilöintiä ja näyttöä sekä sitä, onko tilanteiden välillä sellainen oikeudellisesti merkityksellinen ero, joka oikeuttaisi erilaisen kohtelun.

Jos hyvinvointialue katsoo, että kaupungilla on tässä asiassa oikeudellisesti perusteltu maksuvelvollisuus, sen tulee kyetä yksilöimään, millä perusteella kaupungin asema poikkeaa Lapuan kaupungin asemasta. Mikäli jäsenkuntien asema perustuu sairaanhoitopiirin perussopimuksen, kuntalain ja voimaanpanolain säännöksiin sekä samaan osastosihteerien palkkasaatavia koskevaan

tapahtumakokonaisuuteen, ei erilaiselle kohtelulle ole ilman erityistä perustetta osoitettavissa olevaa oikeudellista perustaa.

Tällä on merkitystä myös hyvinvointialueen oman näyttötaakan kannalta. Hyvinvointialue ei voi todeta, että kaupungille on syntynyt maksuvelvollisuus, vaan sen on osoitettava maksuvelvollisuuden oikeusperuste, määrä ja kohdentuminen juuri kaupunkiin. Se, että vastaavaa vaatimusta ei ole kohdistettu toiseen olennaisesti samassa asemassa olevaan jäsenkuntaan, korostaa tarvetta yksilöidä nämä perusteet.

Mikäli hyvinvointialue vetoaa siihen, että Kauhavan ja Lapuan tilanteet poikkeavat toisistaan, hyvinvointialueen tulee yksilöidä tämä ero sekä sen oikeudellinen merkitys.

Pyyntö selvitysten esittämisestä

Mikäli hallinto-oikeus ei katso asian olevan jo nykyisen aineiston perusteella hylättävä, kaupunki pyytää hallinto-oikeutta velvoittamaan hyvinvointialueen yksilöimään ja esittämään ainakin seuraavat asiakirjat:

1. sairaanhoitopiirin perussopimus;
2. sairaanhoitopiirin vuoden 2022 vahvistettu tilinpäätös;
3. sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksen tase-erittelyt;
4. sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilintarkastuskertomus ja tilintarkastajan mahdolliset muistutukset ja lausunnot osastosihteerisaatavista;
5. sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksen kirjanpidollinen käsittely osastosihteerisaatavien osalta;
6. voimaanpanolain 21 §:ssä tarkoitettu selvitys sairaanhoitopiirin vastuista ja riskeistä;
7. mahdolliset selvityksen täydennykset, joissa osastosihteerisaatavat on ilmoitettu;
8. laskelma, miten 102 838,28 euron kaupungin osuus on johdettu sairaanhoitopiirin väitetystä alijäämästä;
9. selvitys, millä hetkellä sairaanhoitopiirin väitetty saatava kaupungilta syntyi;
10. selvitys, mihin perussopimuksen määräykseen kyseinen saatava perustuu;
11. selvitys, miten väitetty saatava on otettu huomioon sairaanhoitopiirin viimeisessä tilinpäätöksessä ja sen loppuselvityksessä;
12. selvitys, miten ja milloin hyvinvointialueen laskelmassa osastosihteerisaatavat on ensimmäisen kerran kirjattu sairaanhoitopiirin tai hyvinvointialueen kirjanpitoon sekä mille tilikaudelle ne on kohdistettu;
13. selvitys, mikä osa vaaditusta 102 838,28 eurosta perustuu sairaanhoitopiirin vuoden 2022 taseen ali-/ylijäämään ja mikä osa mahdolliseen myöhemmin todettuun palkkavelkaan;
14. selvitys siitä, millä oikeudellisella ja kirjanpidollisella perusteella hyvinvointialue katsoo, ettei sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöksessä ollut

kertynyt ylijäämä estä tai rajoita nyt vaaditun lisärahoituksen kohdistamista jäsenkunnille;

15. selvitys, onko sairaanhoitopiirin vuoden 2022 tilinpäätöstä tai hyvinvointialueen avaavaa vuoden 2023 tasetta myöhemmin oikaistu osastosihteerisaatavien perusteella;
16. selvitys siitä, millä oikeudellisella ja kirjanpidollisella perusteella sairaanhoitopiirin vuoden 2022 vahvistetun tilinpäätöksen osoittama kertynyt ylijäämä ei kata väitettyä palkkavastuuta ja miksi vastuu muodostaisi voimaanpanolain 33 §:ssä tarkoitetun alijäämän;
17. selvitys viivästyskoron oikeusperustasta ja 30.6.2025 alkavan koron eräpäivästä; sekä
18. selvitys, mihin perustuu kaupungille toimitettu hallintoriitahakemus, vaikka Lapuan kaupungin kaupunginhallitus on 1.6.2026 § 187 ratkaissut asian samoin kuin kaupunki?

KAUHAVAN KAUPUNGINHALLITUS

Vesa Rantala	Liisa Salo
kaupunginjohtaja	hallintojohtaja