

Täydentävä lausunto Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation kustannuksiin kohdistuvasta oikeudellisesta vastuusta

Lahden kaupunki on pyytänyt minulta täydentävää oikeudellista arviota Lahden kaupungin vastuusta Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista. Kaupunki on pyytänyt oikeudellista arviotani erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Voidaanko työnantajan tasapuolisuusvaatimukseen perustuvan palkkaharmonisaation toteuttamista pitää vahingonkorvauksen suorittamisena tai siihen rinnastettavana menettelynä?
2. Onko hyvinvointikuntayhtymällä tai sen jäsenkunnilla ollut velvollisuus ja oikeudellisesti pätevä peruste merkitä kuntayhtymän viimeiseen tilinpäätökseen varaus koskien kyseisen palkkaharmonisaation aiheuttamia kustannuksia?
3. Onko hyvinvointialueelle tai sen jäsenkunnille voinut kertyä alijäämää kyseisen palkkaharmonisaation toteuttamisesta ja onko niillä velvollisuus katkaa tällainen alijäämä?

Esitän 12.9.2024 laatimaani lausuntoa täydentävänä lausuntona seuraavan.

Oikeudellisen arvion taustaa

Päijät-Hämeen kunnat sekä Pukkila ja Myrskylä perustivat vuoden 2017 alusta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän, johon koottiin erikoissairaanhoidon lisäksi myös lähes kaikkien osakaskuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi voimaanpanolain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on osapuolten kesken käytyjen neuvottelujen perusteella tehnyt henkilöstönsä palkkaharmonisaatiota koskevan sopimuksen henkilöstöjärjestöjen kanssa marraskuussa 2023. Sopimuksen mukaan palkkaharmonisaatio on kohdennettu niin, että se koskee hyvinvointialueen palveluksessa olevia henkilöitä, jotka ovat 1.7.2020–31.12.2022 olleet Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa. Sovintosopimuksessa on myös erikseen määriteltä sovittu palkkaharmonisaation perusteella määräytyvien palkkaetuuksien erääntymisajankohta.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on 16.5.2025 päivätyssä hallintoriitahakemuksessaan vaatinut, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus velvoittaa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntiin kuuluneen Kärkölän kunnan suorittamaan hyvinvointialueelle 517.499 euroa viivästyskorkoineen osuutenaan hyvinvointikuntayhtymän toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kuluista. Perusteena hyvinvointialueen suoritusvaatimukselle ja Kärkölän kunnan kustannusvastuulle hakemuksessa esitetään, että kyseiset saatavat ovat olleet vahingonkorvausluonteisia ja ne ovat siten erääntyneet ennen 1.1.2023.

Hakemuksessa tältä osin esitetyn perustelun mukaan ”Tässä tapauksessa vahinkoa aiheutui ja siihen liittyvä korvaus erääntyi aina kunakin palkanmaksukausittaisena palkanmaksuhetkenä sitä mukaa, kun työntekijälle tai viranhaltijalle maksettiin liian pientä palkkaa suhteessa siihen, mihin hän olisi ollut oikeutettu, jos työnantaja olisi noudattanut tasapuolisen kohtelun vaatimusta.” (s. 16) ”Mikäli Kuntayhtymän henkilöstön saatavat arvioidaan (TSL:n ja Viranhaltijalain kannalta) vahingonkorvausoikeudellisiksi, maksettavien korvausten henkilöstölle erääntymishetkeä on työnantajan arvioitava toimesta yleisten velvoiteoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.” (s. 17) Tällä perusteella henkilöstön saatavat työnantajaltaan erääntyivät hakemuksen mukaan heti, kun edellytykset korvauksen vaatimiselle olivat käsillä, eli jo ennen 1.1.2023.

Käytettävissäni ovat oikeudellisen arvion laatimista varten olleet hallintoriitahakemuksen lisäksi siihen liittyvät asiakirjat, jotka sisältyvät Hämeenlinnan hallinto-oikeuden Kärkölän kunnalle esittämään selityspyyntöön.

1. Vahingonkorvausoikeudelliset perusteet palkkaharmonisaation toteuttamisesta aiheutuville kustannuksille

Aikaisemmassa lausunnossani toin tarkemmin perustellen esiin sen, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä voimaannpanolain nojalla hyvinvointialueille 1.1.2023, lähtökohtaisesti myös näitä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyi kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueen palvelukseen. Päijät-Hämeen hyvinvointialueella on hyvinvointialuelain mukaisesti

ollut 1.1.2023 alkaen järjestämistä ja rahoitusta koskeva vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien hoitamisesta. Tämä vastuu koskee myös kyseisiä tehtäviä hoitavan hyvinvointialueen henkilöstöön liittyviä työnantajan velvoitteita ja henkilöstön hyvinvointialueelle aiheuttamia palvelussuhdeoikeudellisia kuluja.

Kiinnitin huomiota myös siihen, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on oikeushenkilönä vastuussa omista velvoitteistaan, joita ovat myös sen palvelussuhde- ja sopimusoikeudelliset velvoitteet. Hyvinvointialue ei siksi voi kohdistaa päättämänsä ja toteuttamansa palkkaharmonisaation oikeusvaikutuksia toiseen työnantajaan tai toisen työnantajan, esimerkiksi hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa olleeseen henkilöstöön.

Palkkaharmonisaation toteuttamista koskevan kustannusvastuun kohdentumisen kannalta toin esiin, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on joka tapauksessa työnantajana ja oikeushenkilönä oikeudellisesti vastuussa sen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskevan palkkaharmonisaation kustannuksista, jotka aiheutuvat hyvinvointialueeseen kohdistuvien palvelussuhdeoikeudellisten velvoitteiden toteuttamisesta. Sillä seikalla, että toteutetun palkkaharmonisaation kohteena oleva hyvinvointialueen henkilöstö on aikaisemmin ollut toisen oikeushenkilön, hyvinvointikuntayhtymän tai sen jäsenkunnan, palveluksessa, ei ole vaikutusta tämän työnantajan oikeudellisen vastuun kohdentumiseen.

Johtopäätöksenäni esitin, että kun Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttamasta palkkaharmonisaatiosta aiheutuu kustannuksia hyvinvointialueelle, kustannusvastuu näistä henkilöstökuluista on yksinomaan hyvinvointialueella. Päijät-Hämeen hyvinvointialue ei voi oikeudellisesti pätevällä tavalla yksipuolisesti siirtää tätä kustannusvastuuta hyvinvointikuntayhtymälle tai sen aikaisemmalle jäsenkunnalle, esimerkiksi velkomalla siltä toteuttamansa palkkaharmonisaation kustannuksia. Se seikka, että hyvinvointialueen toteuttama palkkaharmonisaatio on sovintosopimuksen mukaisesti kohdennettu hyvinvointialueen henkilöstöön, joka on ollut vuosina 2020-2022 hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa, ei merkitse, että palkkaharmonisaation kustannusvastuu siirtyisi tai voitaisiin hyvinvointialueen toimin oikeudellisesti pätevällä tavalla siirtää hyvinvointikuntayhtymälle tai sen jäsenkunnalle.

Hallintoriitahakemuksen mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän henkilöstön saatavia, jotka liittyvät palkkaharmonisaation toteuttamiseen voitaisiin pitää oikeudelliselta luonteeltaan vahingonkorvauksina, millä olisi vaikutusta niiden erääntymisen ajankohtaan. Esitettyjen perustelujen mukaan vahinko olisi aiheutunut siitä, että hyvinvointikuntayhtymä maksoi työntekijälleen tai viranhaltijalleen

liian pientä palkkaa suhteessa siihen, mihin hän olisi ollut oikeutettu, jos työnantaja olisi noudattanut tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Tältä kannalta on välttämätöntä ottaa huomioon palkkaharmonisaation luonne ja toteuttamismenettely. Palkkaharmonisaatio on oikeudelliselta luonteeltaan palvelussuhdeoikeudellinen toimenpide, jolla julkisyhteisö työnantajana toteuttaa työsopimuslain 2 luvun 17 §:ssä ja viranhaltijalain 12 §:ssä säädettyä tasapuolisen kohtelun velvoitetta. Näin ollen palkkaharmonisaatio perustuu siihen lakisääteiseen vaatimukseen, että työnantajan on palvelussuhdeoikeudellisten velvollisuuksiensa perusteella kohdeltava henkilöstöään tasapuolisesti. Tämän työnantajan yleisvelvoitteen toteuttaminen sen henkilöstön palkkaetuuksiin kohdistuen ei sisällä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun toteuttamista.

Olisi oikeudelliselta kannalta keinotekoista ja myös perusteetonta konstruoida palkkaharmonisaation toteuttaminen luonteeltaan vahingonkorvausvastuun toteuttamiseksi ja vahingonkorvauksen suorittamiseksi. Tällainen hallintoriitahakemuksessa esitetty tulkinta palkkaharmonisaation toteuttamisen vahingonkorvausoikeudellisesta luonteesta ei saa myöskään tukea palkkaharmonisaatiota ja sen toteuttamista koskevasta lainsäädännöstä. Hallintoriitahakemuksessa tältä osin perusteluna esitetty viittaus (av. 13) työtuomioistuimen päätökseen työsopimuksen irtisanomisasiassa ei vaikuta oikeudellisesti relevantilta palkkaharmonisaatiota koskevassa asiassa.

Edellä mainittuihin työsopimuslain 2 luvun 17 §:ään ja viranhaltijalain 12 §:ään perustuvaa työnantajan lakisääteistä yleisvelvoitetta konkretisoiva palkkaharmonisaatio toteutetaan menettelyssä, jonka perustana on henkilöstön työtehtävien ja palkkojen huolellinen ja yksilökohtainen selvittäminen ja arviointi sekä lakisääteisten kuulemis- ja neuvottelumenettelyjen järjestäminen. Vasta tämän monivaiheisen ja lakiin perustuvan menettelyn perusteella voidaan selvittää, onko ja missä määrin yksilötasolla perusteita toteuttaa palkkaetuuksia harmonisoivia toimenpiteitä.

Oikeudellisesti velvoittavaa perustetta palkkaetuuksia harmonisoivalle työnantajan suoritusvelvollisuudelle ei siten voi muodostua ennen kuin palkkaharmonisaation välttämättömät edellytykset ja niiden vaikutukset yksittäisen palvelussuhteen osalta on selvitetty asianmukaisesti ja laissa säädettyjä menettelyjä noudattaen. Tällaisen menettelyn perusteella Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT sekä työntekijöitä ja viranhaltijoita edustaneet ammattiliitot ja hyvinvointialue ovat 28.11.2023 tehneet sovintosopimuksen, jonka mukaan hyvinvointialue suorittaa palkkaharmonisointiin perustuvat määrät sen työntekijöille ja viranhaltijoille.

Palkkaharmonisaation toteuttaminen perustuu tämän sovintosopimuksen noudattamiseen ja sen ehtojen toimeenpanoon yksilötasolla. Hyvinvointialueen henkilöstön palkkaetuuksia koskevat saatavat perustuvat tähän sopimukseen ja erääntyvät sopimusmääräysten mukaisesti. Yksinomaan hyvinvointialue on vastuussa tekemänsä sopimuksen toteuttamisesta ja siihen perustuvien erääntyneiden palkkaetuuksien suorittamisesta, eikä se voi siirtää tätä vastuutaan aikaisemmalle hyvinvointikuntayhtymälle tai sen jäsenkunnille.

Sovintosopimuksen tekemisessä tai toteuttamisessa ei edes hyvin teoreettisesti arvioiden ole kysymys sopimuksessa sovitun tai laissa säädetyn suoritusvelvollisuuden laiminlyönnistä, joka voisi olla vahingonkorvausvelvollisuuden perusteena tai joka voitaisiin korjata suorittamalla vahingonkorvaus. Palkkaharmonisaation lakisääteiset ja sopimusoikeudelliset erityispiirteet huomioon ottaen on lisäksi ilmeistä, että sen toteuttamiseen ei liity myöskään sellaista tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta, joka olisi palkkaharmonisaation toteuttamiseen kohdistuvan vahingonkorvausvastuun syntymisen välttämättömänä edellytyksenä.

Virkasuhteisen henkilöstön osalta on lisäksi merkitystä sillä, että viranhaltijan on viranhaltijalain 55 §:n 1 momentin mukaan esitettävä virkasuhteesta johtuvaa palkkaa tai muuta taloudellista etuutta koskeva kirjallinen vaatimus työnantajalleen kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona asianomainen palkkaerä tai muu etu olisi ollut maksettava tai annettava. Tämä lain erityissäännökseen ja nimenomaiseen kirjalliseen vaatimukseen perustuva menettely merkitsee, että palkkaharmonisaatioon liittyvässä palkkasaatavaa koskevassa asiassa ei ole mahdollista soveltaa vahingonkorvausmenettelyä eikä tällaista saatavaa koskeva työnantajan vahingonkorvausvastuu myöskään tule kysymykseen. Kyseinen viranhaltijalain sisältämä erityissääntely sulkee siten pois virkasuhteesta johtuvaa palkkaa tai muuta taloudellista etuutta koskevan vahingonkorvausvaatimuksen esittämisen.

Täydentävästi voidaan vielä kiinnittää huomiota siihen, että sikäli kuin hyvinvointialueen toteuttamaan palkkaharmonisaatioon olisi liittynyt tai kohdistunut vahingonkorvausoikeudellisia vaatimuksia tai saatavia, yksinomaan hyvinvointialue olisi niistä oikeudellisessa vastuussa. Yleisten velvoiteoikeudellisten periaatteiden mukaan palvelussuhteeseen kohdistuvia vahingonkorvausoikeudellisia vaatimuksia voivat työnantajalleen esittää vain sen palveluksessa olevaan henkilöstöön kuuluvat henkilöt omalta osaltaan. Tämän vuoksi hyvinvointialueella voi vain nimenomaisen valtuutuksen perusteella olla oikeudellisesti pätevä peruste esittää sen henkilöstöön kuuluvan korvausvaatimuksia hyvinvointikuntayhtymälle tai sen jäsenkunnalle.

2. Palkkaharmonisaation toteuttamiskustannuksia koskeva varaus kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien tilinpäätöksessä

Hyvinvointikuntayhtymän viimeisen toimintakauden tilinpäätöksessä 31.12.2022 on tehty varaus koskien palkkaharmonisaation aiheuttamia kustannuksia. Kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole tehneet tällaista varausta ole omiin tilinpäätöksiinsä. Tällaisen varauksen tekemisen oikeudellisia perusteita on ensin aiheellista arvioida liikkeenluovutukseen perustuvien vastuiden määräytymistä ja siirtymistä koskevien yleisten oikeudellisten perusteiden kannalta.

Aikaisemmassa lausunnossani toin esiin, että voimaannpanolain 18 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutuksen lakisääteisistä oikeusvaikutuksista säädetään tarkemmin palvelussuhdeoikeudellisessa lainsäädännössä. Viranhaltijalain 25 §:n 2 momentin ja työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan kunnallisen työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeenluovutuksessa suoraan hyvinvointialueelle.

Viranhaltijalain 25 §:n 3 momentissa ja työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 2 momentissa 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. Sääntelyn esitöiden mukaan tarkoituksena on näin osaltaan selventää sitä, että luovutuksensaaja vastaa yksinään liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista (HE 196/2002 vp, s. 47).

Edellä jaksossa 1. on tarkasteltu palkkaharmonisaation toteuttamisen oikeudellista luonnetta ja päädytty arvioon, jonka mukaan siinä ei ole kysymys vahingonkorvausvastuun vaan työnantajan palvelussuhdeoikeudellisen tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamisesta. Tämän tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamisen edellyttämät työnantajan toimenpiteet palkkaharmonisaation toteuttamiseksi on määriteltävä hyvinvointialueen ja henkilöstöjärjestöjen välillä 28.11.2023 tehdyssä sovintosopimuksessa. Palkkaharmonisaation toteuttamisesta aiheutuvat hyvinvointialueen henkilöstön palkkasaatavat perustuvat tähän sovintosopimukseen ja ne ovat erääntyneet sen mukaisesti.

Vahingonkorvauksen erääntymistä koskevien lähtökohtien soveltamisella palkkaharmonisaatioon perustuvien palkkaetuuksien erääntymisen määrittelyssä ei siten ole oikeudellisia perusteita. Kyseisillä lähtökohdilla ei ole myöskään mahdollista oikeudellisesti pätevällä tavalla perustella sitä, että hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamat hyvinvointialueen henkilöstön palkkakustannukset olisivat voineet erääntyä jo ennen palkkaharmonisaation toteuttamista tai että hyvinvointikuntayhtymä tai sen jäsenkunta olisi niistä vastuussa. Hallintoriitahakemuksessa tältä osin esitetyllä väitteellä ei näin ollen ole oikeudellisesti pitävää perustetta.

Samalla tämä merkitsee, että kuntayhtymä tai sen jäsenkunta ei voi olla vahingonkorvausoikeudellisella tai muullakaan oikeudellisella perusteella vastuussa hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista tai siihen liittyvistä kustannuksista. Tällainen vastuu ei voi kohdistua myöskään realisoitumattomiin tai hypoteettisiin kustannuksiin ennen palkkaharmonisaation toteuttamista, koska tällaiset kustannukset ovat oikeudellisesti pätevällä tavalla määriteltävissä ja ne voivat realisoitua vasta toteuttamalla palkkaharmonisaatio.

Kuntayhtymällä tai sen jäsenkunnalla ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole ollut oikeudellisesti velvoittavaa tai muuta pätevää perustetta tehdä omassa tilinpäätöksessään varausta, jonka kohteena olisivat olleet liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamat kustannukset. Koska tilinpäätöksen tulee kuntalain 113 §:n 3 momentin mukaan antaa oikea ja riittävä kuva kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti, olisi myös ollut kuntalain noudattamisen kannalta ongelmallista tehdä tällainen aiheuton varaus kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä.

Mikäli hyvinvointikuntayhtymään tai sen jäsenkuntaan olisi ennen liikkeenluovutusta kohdistettu vahingonkorvausvaatimus sillä perusteella, että sen työntekijän palkkaetuudet eivät joltain osin täytä työsopimuslain edellyttämää tasapuolisuutta, kuntayhtymällä tai kunnalla olisi ollut peruste varauksen tekemiseen tältä osin. Samoin voidaan arvioida virkasuhteesta johtuvaa palkkaa tai muuta taloudellista etuutta koskevaa kirjallista vaatimusta, joka olisi esitetty viranhaltijalain 55 §:n perusteella. Tällaisen varauksen peruste on kuitenkin tullut olla yksilöitävissä, ja sille on tullut olla ainakin jossain määrin todennäköisiä perusteita. Varaus ei sen sijaan ole voinut kohdistua erittelemättä toisen työnantajan tulevaisuudessa toteuttaman palkkaharmonisaation mahdollisesti aiheuttamiin kustannuksiin, joille ei ole yksilöitävää perustetta ja jotka eivät ole vielä erääntyneet.

3. Perusteet alijäämän kertymiselle kuntayhtymän tai sen jäsenkunnan taseeseen ja sen kattamiselle

Voimaanpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymän on katettava sen taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Kun otetaan huomioon, että hyvinvointikuntayhtymä tai sen jäsenkunta ei edellä esitetyin perustein voi olla oikeudellisesti vastuussa hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista tai siihen liittyvistä kustannuksista, tällaiset vasta liikkeenluovutuksen tapahduttua jälkeen erääntyvät ja realisoituvat kustannukset eivät myöskään ole voineet kerryttää alijäämää hyvinvointikuntayhtymän tai sen jäsenkunnan taseeseen.

Hyvinvointikuntayhtymällä tai sen jäsenkunnilla ei näin ollen ole ollut eikä voinut olla taseessaan hyvinvointialueen liikkeenluovutuksen jälkeen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamaa alijäämää. Niillä ei siten ole myöskään ole tai voinut olla velvollisuutta kattaa tällaista alijäämää ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja ennen siihen perustuvaa liikkeenluovutusta.

Helsinki, 26.6.2025

Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori (emeritus)