

Lisäasiantuntijalausunto

OTT, VTK Seppo Koskinen
Työoikeuden emeritusprofessori

PALKKAHARMONISAATIOKIISTA HYVINVOINTIALUEEN KANSSA

Minulta on pyydetty lisälausuntoa hyvinvointialueen (PHH) hallinto-oikeudelle jättämän kanteen johdosta. Käytettävissäni on ollut kyseinen kanne liitteineen.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Yleisesti

Siitä, että tilannetta arvioidaan liikkeenluovutuksena ja sen mukaisten periaatteiden mukaisesti, näyttää olevan yksimielisyys. Olennaisin riitakysymys on se, miten 28.11.2023 tehdyn palkkaharmonisaatiota koskevan sopimuksen (Sovintosopimus) mukaiset korvaukset katsotaan erääntyneeksi ja voiko Kuntayhtymä tai jäsenkunta liikkeenluovutusta koskevien säännösten mukaisesti olla vastuussa niistä korvauksista, jotka ovat erääntyneet ennen liikkeenluovutusta.

Jo aikaisemmassa lausunnossani todetun käsitykseni mukaan maininnalla liikkeenluovutuksen periaatteiden soveltamisesta on säädetty se, että liikkeen luovutusta koskevia periaatteita sovelletaan, vaikka mahdollisesti tilanteessa ei olisi ollut kyse liikkeen luovutuksesta. Liikkeen luovutuksen yhteydessä kyseisiin periaatteisiin kuuluvat kiistatta ainakin palvelussuhteiden siirtyminen luovuttajalta luovutuksensaajalle sekä palkka- ja muiden työ-/virkasuhteesta johtuvien saatavien vastuusäännökset luovuttajan ja luovutuksensaajan välillä.

Vastauksia esitettyihin kysymyksiin

1) Palkkaharmonisaatio suhteessa vahingonkorvaukseen eli voidaanko palkkaharmonisaatio rinnastaa vahingonkorvaukseen kuten hallintoriitahakemuksessa on tehty?

”Oikeuskäytäntö (KKO 2024:9, 2020:4, 2013:10, 2010:5) on varsin selvä siltä osin, että palkkaharmonisaatiossa kysymys on korvaussaatavasta, ei maksamatta jääneestä palkasta. Oikeuskäytännössä kantajat tosin ovatkin vaatineet vahingonkorvausta. Oikeuskäytännössä on myös hyväksytty siirtymäaika palkkaharmonisaation toteuttamiseen, joka aika harkitaan tapauskohtaisessa kohtuusarvioinnissa (KKO 2024:9 perustelujen kohta 23).”

Tästä ei näyttäisi olevan riitaa. Mielestäni maksamatta jääneestä palkasta on kysymys silloin, kun työntekijälle on maksettu alempaa palkkaa kuin hänelle normaali- tai yleissitovan työehtosopimuksen mukaan olisi pitänyt. Vaatimukselle ilmoitetaan selkeät eräpäivät, yleensä yrityksen palkanmaksupäivät tai työehtosopimuksen voimaantulo- tai muutospäivät. Vaikka palkka Saatavakanne voi koskea useita työntekijöitä, se on kuitenkin yksilöidympi ja työntekijäkohtaisempi kuin palkkaharmonisaatioon liittyvät vaatimukset.

Palkkaharmonisaation kohdalla oikeuskäytännössä hyväksytty siirtymäaika ei palkkasaatavien kohdalla tule kysymykseen.

Tavallinen palkkasaatavariita on useimmiten edellä kuvatulla tavalla selkeä; jotain on maksettu esimerkiksi 2. palkkaryhmän mukaisesti, mutta olisi pitänyt maksaa 3. palkkaryhmän mukaan xx euroa enemmän.

Palkkaharmonisaatio käynnistyy sillä, että työnantaja tulee tietoiseksi siitä, että työpaikassa maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä erilaisia palkkoja. Tilanteen selvittäminen vaatii laajan prosessin (palkkaharmonisaation), jossa henkilöstön tehtävät ja palkkauksen perusteet selvitetään ja analysoidaan. Käytännössä voidaan usein joutua luomaan uusi palkkausjärjestelmä, joka perustuisi työnvaativuuteen ja työntekijän henkilökohtaiseen suoriutumiseen. Tämän jälkeen kaikki työpaikan tehtävät arvioidaan ja samalla selvitetään, onko jonkin työntekijän kohdalla hänen tehtävänsä ja asemansa huomioon ottaen perusteltua poiketa yleisestä arvioinnista. Vasta tämän prosessin jälkeen voidaan muodostaa käsitys siitä, mitä yksittäisestä työtehtävästä pitäisi maksaa ja, mikä olisi oikea palkka sitä tekeväälle työntekijälle. Ja tämän jälkeen tulee harkittavaksi siirtymäaika. (Ks. lisäksi KKO 2024:9 eriävä mielipide, jossa aivan oikein todetaan, että "Liikkeen luovutuksesta johtuvien lakiperusteisten palkkaerojen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös työnantajan taloudelliset resurssit, vaikka näin ei muunlaisissa samanpalkkaisuutta koskevissa riitatilanteissa olekaan yleensä perusteltua tehdä.")

Kuntayhtymän aikana palkkaharmonisaatio jäi kesken eikä sen perusteella syntynyt mitään velvoitteita eikä myöskään mitään siihen liittyviä oikeuksia tai velvoitteita siirtynyt liikkeenluovutuksessa. PHH joutui tekemään oman palkkaharmonisaatioprosessinsa, jonka tuloksena saatiin aikaiseksi Sovintosopimus. Tämä sopimus ei voi vaikuttaa taannehtivasti siten, että se loisi joitakin velvoitteita entiselle työnantajalle.

2) Voiko palkkaharmonisaatiolle katsoa jotain tiettyä erääntymisajankohtaa (esim. kuten hakemuksessa katsotaan, että se erääntyy kunakin palkanmaksukautena), ellei oteta lukuun osapuolten välisessä sopimuksessa sovittua erääntymistä?

Olen aikaisemmassa lausunnossani todennut asiasta muun muassa seuraavasti:
"Lisäksi palkkaharmonisaatavien erääntymisen peruste ja ajankohta on löydettävä saatavakohtaisesti. Tässä tapauksessa velkoja ei ole esittänyt, miten se katsoo saatavien erääntyneen. (...)

Käsitykseni mukaan maininnalla liikkeenluovutuksen periaatteiden soveltamisesta on säädetty se, että liikkeen luovutusta koskevia periaatteita sovelletaan, vaikka mahdollisesti tilanteessa ei olisi ollut kyse liikkeen luovutuksesta. Liikkeen luovutuksen yhteydessä kyseisiin periaatteisiin kuuluvat kiistatta ainakin palvelussuhteiden siirtyminen luovuttajalta luovutuksensaajalle sekä palkka- ja muiden työ-/virkasuhteesta johtuvien saatavien vastuusäännökset luovuttajan ja luovutuksensaajan välillä. (...)

Palkkaharmonisaatioon liittyvät kustannukset eivät ole olleet erääntyneet liikkeenluovutuksen tapahtuessa, joten hyvinvointialueen kunnat eivät ole niistä vastuussa. Palkkaharmonisaatio ei käsittele saamatta jäänyttä palkkaa, kuten hyvinvointialueen

taholta on useissa neuvotteluissa väitetty, vaan kyse on palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjäntäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava erääntyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Tällaista erääntymistä ei ole ollut olemassa liikkeenluovutuksen tapahtuessa.”

Nyt kantaja on esittänyt käsityksensä erääntymisestä ja tukenut näkemystään Norroksen lausunnolla. Siitä, että siirtyminen tapahtui liikkeenluovutuksena ja siihen kuuluvia periaatteita noudattaen, ei ole riitaa.

Tilanteen taustasta

Kuntayhtymä on syntynyt 1.1.2017 ja se tuli työnantaja-asemaan yhtymän eri jäsenkuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle. Täyttääkseen työnantajavelvoitteensa kuntayhtymä ryhtyi harmonisoimaan henkilöstönsä palkkausta ja käymään tässä tarkoituksessa neuvotteluja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Liikkeenluovutuksen tapahduttua 1.1.2023 Kuntayhtymä ei enää ole ollut työnantaja-asemassa siirtyneeseen henkilöstöön nähden, vaan ulkopuolinen taho.

Kantajan aineistossa olevan Kuntayhtymän toimitusjohtajan tilannekatsauksessa (s. 45-46, liite 4) palkkaharmonisaatiosta Kuntayhtymän aikana on todettu seuraavaa.

Vuoden 2017 alussa yhdistettiin lähes kaikki Päijät-Hämeen julkiset sote-toimijat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymään. Henkilöstö siirtyi liikkeen luovutuksella uuden työnantajan palvelukseen. Liikkeen luovutuksen jäljiltä henkilöstölle maksettiin erilaista palkkaa samoissa tehtävissä. Erot johtuivat aiempien työnantajien erilaisista palkkausjärjestelmistä ja käytännöistä. Palkkapolitiikan lähtökohtana on, että samaa vaatavuustason tehtävää tekevät työntekijät saavat samansuuruisia palkkaa. Tällä tavoin edistetään myös työntekijöiden yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta.

Palkkaharmonisaation toteuttaminen edellytti koko palkkausjärjestelmän uudistamista. Vuodesta 2017 lähtien on päivitetty eri tehtävien tehtäväkuvauksia, tehty työn vaatavuuden arviointia (TVA) sekä valmisteltu uusia TVA-rakenteita sisältäviä palkkausjärjestelmiä. Vuoden 2018 lopussa valmistuivat ensimmäiset uudet palkkausjärjestelmät, joiden mukaisesti aloitettiin vuoden 2019 alusta palkkojen harmonisointi.

Palkkaharmonisaatioon on käytetty pääosin valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimukseen sisältyviä järjestelyeriä, jotka on tarkoitettu myös palkkaväristymien korjaamiseen. Pieneltä osin harmonisointiin on käytetty myös muuta kuin virka- ja työehtosopimusten perusteella kertynyttä rahaa. Keväällä 2018 neuvoteltiin valtakunnallisesti uudet virka- ja työehtosopimukset, joiden sopimuskausi oli 1.2.2018 – 30.3.2020. Vuoden 2019 alusta tuli maksuun järjestelyerä, joka oli noin 3,6 milj. euroa (sis. työnantajamaksut). Keväällä 2020 tulivat voimaan uudet virka- ja työehtosopimukset, joiden sopimuskausi on 1.4.2020 - 28.2.2022. 1.4.2021 tulee maksuun uusien virka- ja työehtosopimusten osalta 2,1 milj. euron (sis.

työnantajamaksut) suuruinen järjestelyerä. Työnantajan ja henkilöstön edustajat neuvottelevat parhaillaan tämän järjestelyerän kohdentamisesta.

Palkkoja on harmonisoitu vaiheittain. Harmonisoinnin piiriin kuuluvat sekä määräaikainen että vakinainen henkilöstö. Ensimmäisessä vaiheessa harmonisoitiin suurten ammattiryhmien, terveydenhuollon hoitohenkilöstön, terveyskeskuslääkäreiden sekä sosiaalihuollon henkilöstön palkkoja. Seuraavassa vaiheessa harmonisoitiin terveyskeskushammaslääkäreiden sekä toimistotehtävissä olevien palkkoja. Noin 6 000 työntekijän palkka on tarkistettu.

Sairaalalääkäreiden, asiantuntijatehtävissä olevien sekä palkkahinnoittelun ulkopuolella olevien tehtävien palkkoja harmonisoidaan vuoden 2021-2022 aikana. Palkkaharmonisaatiota ja TVA-rakenteiden kehittämistä jatketaan edelleen eri henkilöstöryhmien osalta. Tehtävämuutosten yhteydessä ja tehtävän vaativuuden muuttuessa olennaisesti palkkoja tarkistetaan ajantasaisesti jatkuvasti.

Tilintarkastajien kanssa pidetyn palaverin mukaan tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisaatiota varten ei ole.

Palkkaharmonisaatiotyöhön sekä palkkausjärjestelmiin vaikuttavia avoimina olevia asioita ovat muun muassa sote-uudistukseen liittyvä mahdollinen erityislainsäädäntö koskien palkkaharmonisaatiota sekä mahdollinen hoitohenkilöstön oma työehtosopimus syksyllä 2021.

Palkkaharmonisaatiovalmistelua on tehty yhteistyössä henkilöstön ja henkilöstön edustajien kanssa.

Kuten lainauksesta, Kuntayhtymä on aktiivisesti täyttänyt velvollisuuttaan harmonisoida henkilöstönsä palkat. Uuden palkkausjärjestelmän valmistuttua harmonisointi on aloitettu vuoden 2019 alusta ja siinä on edistytty vaiheittain. Noin 6000 työntekijän palkat on tarkistettu. Näistä seikoista ei käsittääkseni ole riitaa.

Edellä kuvatun prosessin vaatimaa työmäärää arvioitaessa on otettava huomioon, että palkkaharmonisaatiota voidaan tehdä tehtävä- tai ammattiryhmittäin, mutta työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vertailun on perustuttava työntekijöiden konkreettisten työtehtävien vertailuun. Tapauskohtaisesti on arvioitava myös se, onko poikkeamiselle tasapuolisesta kohtelusta olemassa peruste.

Kuntayhtymällä on myös ollut selkeä suunnitelma, miten palkkaharmonisaatiossa edetään.

Vuoden 2021 keväällä ja osin vasta syksyllä työntekijäjärjestöt jättivät Kuntayhtymälle palkkaharmonisaatiota koskevat keskusneuvottelupyynnöt. Näin käynnistyneet neuvottelut johtivat 28.11.2023 sopimukseen, jota kantaja kutsuu Sovintosopimukseksi. Tässä sopimuksessa Kuntayhtymä ei ole ollut sopijaosapuolena.

Selvää on, että liikkeenluovutuksen tapahtuessa ei ollut mitään sopimusta tai

muutakaan yksilöityä velvoitetta, jonka perusteella Kuntayhtymä olisi pitänyt tai, että se edes olisi voinut, maksaa henkilöstölleen jotain muuta palkkaa kuin mitä se on maksanut.

Olli Mäenpään lausunnossa (annettu Lahden kaupungille, aineistossa s. 357) on katsottu, ettei Kuntayhtymän jäsenkuntana oleva kaupunki edes ole ollut liikkeenluovutuksen osapuoli eikä sitä koske liikkeenluovuttajan ja luovutuksensaajan välistä vastuuta koskeva säätely.

Kantajan näkemys mahdollisen korvaussaatavan erääntymisestä

Kuntayhtymän velvollisuus perusteettomista palkkaeroista tehtävien suoritusten tekemiseen työntekijöilleen ja viranhaltijoilleen on erääntynyt kunakin sellaisena palkanmaksukautena, jonka työntekijälle tai viranhaltijalle on maksettu perusteetta liian alhaista palkkaa. Kantaja on vedonnut professori Norroksen lausuntoon, jonka mukaan saatavat ovat olleet myös vahingonkorvausluonteisina erääntyneitä ennen 1.1.2023. Professori Norroksen lausunnon mukaisesti vahingonkorvausvelkojen osalta ei voida puhua varsinaisesta eräpäivästä, vaan vahingonkorvausvelat syntyvät suoraan erääntyneessä muodossa. Käytännössä vahingonkorvausvelka siis erääntyy heti, kun edellytykset korvauksen vaatimiselle ovat käsillä. 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.

Professori Norroksen lausunnossa (s. 2, aineistossa s. 360) todetaan, että asia ei jäsenny niin, että palkkaharmonisoinnin laiminlyöneellä työnantajalta vain katsottaisiin jääneen osa palkasta, josta sitten jäisi työntekijälle tavallinen palkkasaatava. KKO ei ole ratkaisuissaan perustellut valitsemaansa hahmotustapaa, mutta pidän sitä oikeana. Palkkasyrjinnällä aiheutettu työntekijän tulonmenetys on luonteeltaan abstraktimpi kuin jos työnantaja vain olisi esimerkiksi erehdyksessä maksanut sovittua pienempää palkkaa. Työnantajan tällainen abstrakti laiminlyönti ei konkretisoidu työntekijän saamisoikeudeksi suoraan, vaan väliin tarvitaan vahingonkorvausnormia. PHH:n ja työmarkkinajärjestöjen sovintosopimus on solmittu 28.11.2023 eli Kuntayhtymän ja PHH:n välisen liikkeenluovutuksen jälkeen. Sovintosopimus ei siten ole voinut vaikuttaa siihen, miten arvioidaan Kuntayhtymän vastuuta työntekijöitään ja viranhaltijoitaan kohtaan riidan kannalta relevanttina ajankohtana 31.12.2022. Todettakoon selvyiden vuoksi, että sovintosopimus on luultavasti merkinnyt PHH:n näkökulmasta eräänlaisen rinnakkaissitoumuksen antamista sille Kuntayhtymältä siirtyneille veloille tai osalle niistä. Edellä esitetyn perusteella voidaan siten todeta, että sikäli kuin palkkaharmonisointiin perustuvia Kuntayhtymän velkoja työntekijöille tai viranhaltijoille on siirtynyt PHH:lle, kyse on vahingonkorvausveloista.

Norroksen esittämästä käsityksestä on syytä todeta, että Norroksen tarkoittamia velkoja ei ole ollut, koska Kuntayhtymä oli toiminut velvoitteidensa mukaisesti. Näin Norroksen vastaus kysymykseen siirtyneiden velkojen erääntymisestä ei oikeastaan liity asiaan. Norros toteaa, että vahingonkorvausvelka syntyy suoraan erääntyneessä muodossa heti, kun kaikki

edellytykset korvauksen vaatimiseen ovat käsillä. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että vahinko on konkretisoitunut rahallisesti arvostettavaksi. Liikkeenluovutuksen tapahtuessa näin ei tässä tapauksessa ole ollut.

Mielestäni Norros myöhemmin (s. 363) väittää ristiriitaisesti itsensä kanssa, että tilanteessa, jossa vahinko on aiheutettu palkkaharmonisoinnin laiminlyönnin kautta, vahinko alkaa syntyä palkanmaksupäivittäin heti, kun kohtuullinen harmonisointiaika on ylitetty. Kutakin tällaista palkanmaksuerää koskeva vahinko erääntyy syntymispäivänään vaatimiskelpoiseksi vahingonkorvaussaatavaksi. En voi ymmärtää, miten näin voisi olla, kun työsuhteen osapuolet eikä kukaan mukaan tiedä, mikä tuo rahallisesti arvostettava saatava voisi olla. Näytöksi vahingonkorvaussaatavasta ei voi riittää se, että joku haluaa lisää palkkaa, koska toinen saa mahdollisesti enemmän. Palkkaharmonisaatiossa voidaan tulla myös siihen lopputulokseen, ettei mitään harmonisoitavaa ole. Palkkaharmonisaatioprosessin käynnistäminen ei siis mitenkään merkitse sitä, että työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta rikottaisiin.

Norroksen käsitys voisi johtaa palkkaharmonisaatioprosessin pitkäkestisyyden osalta joidenkin työntekijäryhmien osalta vaikeisiin vanhentumiskysymyksiin, mahdollisesti jopa etujen menetyksiin. TSL 13 luvun 9 §:n mukaan palkkasaatavan vanhentumisaika on viisi vuotta erääntymispäivästä ja vahingonkorvauksen yhteydessä on vanhentumislain 4 §:n yleinen kolmen vuoden vanhentumisaika.

3) Voiko edellä kerrotun palkkaharmonisaatiokulun katsoa olevan perusteetonta etua entisen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkunnille?

Minusta ei voida ajatella, että kuntayhtymälle olisi syntynyt perusteetonta etua, koska se on suorittanut asianmukaiset kulut palvelun tuotannostaan. En tiedä, että mitään perusteetonta etua olisi koskaan katsottu syntyneeksi, vaikka yritys oli esimerkiksi pitänyt henkilöstönsä alipalkattuna pitkiä aikoja.

4) Voiko edellä kerrotulla sopimuksella aiheuttaa kolmannelle osapuolelle maksuvelvollisuuksia?

Yleensä ei voi. Työ- tai virkaehtosopimusjärjestelmässä voisi, mutta Sovintosopimus on katsottava "vain" työnantaja/yrityskohtaiseksi (PHH) työehtosopimukseksi, jolloin siinä ei voi olla muita työnantajia velvoittavia määräyksiä.

Jos luovutuksen jälkeen alalle solmitaan uusi TES, joka nostaa palkkoja luovutusta edeltävästä ajasta alkaen, liikkeenluovuttajalla ei ole ole velvoitetta niiden suorittamiseen. Liikkeenluovuttajan vastuu liittyy vain siirtymishetken sopimukseen.

Lopuksi

Yhdyn Mäenpään omaani vastaavaan käsitykseen, kun hän toteaa (s.357-358), että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on syksyllä 2023 toteuttanut palkkaharmonisaation, jonka aiheuttamista sitoumuksista ja kustannuksista se vastaa itsenäisenä oikeushenkilönä. Lahden kaupunki ei voi olla oikeudellisesti vastuussa näistä toisen oikeushenkilön sitoumuksista ja kustannuksista, eikä hyvinvointialue voi yksipuolisesti siirtää omaa vastuutaan kaupungille. Tällaista vastuuta ei voi

Lahden kaupungille perustaa myöskään se, että hyvinvointialue on päättynyt kohdentaa palkkaharmonisaation hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka olivat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa vuosina 2020-2023.

18.6.2025

Seppo Koskinen
työoikeuden emeritusprofessori