

Lausunto Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation kustannuksiin kohdistuvasta oikeudellisesta vastuusta

Lahden kaupunki on pyytänyt minulta oikeudellista arviota Lahden kaupungin vastuusta Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista.

Esitän lausuntonani 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. Heinola ja Sysmä pitivät kuitenkin toiminnot itsellään.

Lahden kaupungilta saamani tiedon mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä toteutti vuosina 2020-2022 henkilöstöään koskeneen palkkaharmonisaation. Kuntayhtymä myös suoritti täysimääräisesti siitä aiheutuneet kustannukset.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on vireille panemiensa 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.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on lähettänyt Lahden kaupungille 17.5.2024 päivätyn laskun, jonka aiheena on palkkaharmonisaatio vuosina 2020, 2021 ja 2022 sekä viivästyskorot ja palkanlaskennan kustannukset. Laskuun ei sisälly tarkempia tietoja, mistä palkkaharmonisaatiosta on kysymys tai velottujen kulujen perusteista.

Laskusta ei myöskään käy ilmi, millä oikeudellisella perusteella Lahden kaupunki olisi vastuussa laskussa mainituista palkkaharmonisaation kuluista.

Tämän oikeudellisen arvion tarkoituksena on käytettävissä olevien tietojen ja hyvinvointialueiden muodostamista koskevan lainsäädännön perusteella selvittää, voiko ja millä perusteilla Lahden kaupunki olla vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen sopiman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista sillä perusteella, että kyseinen harmonisaatio on kohdennettu vuosina 2020, 2021 ja 2022 Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa olleisiin henkilöihin.

Arviossa tarkastellaan ensin hyvinvointialueen oikeudellista vastuuta sen palveluksessa olevan henkilöstön aiheuttamista kustannuksista. Toiseksi arvioidaan hyvinvointialueiden muodostamiseen liittyneen lakisääteisen liikkeenluovutuksen vaikutusta henkilöstökuluja koskevan vastuun määräytymiseen. Kolmantena arvion kohteena on Lahden kaupungin vastuu Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuosina 2020-2022 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista.

1. Hyvinvointialueen vastuu henkilöstökuluistaan

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin voimaannpanolaissa (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta, voimaannpanolaki, 29.6.2021/616). Voimaannpanolain 5, 7.1 ja 69 §:n mukaan hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettiin 1.7.2021, jolloin perustettiin myös Päijät-Hämeen maakunnan kunnista muodostuva Päijät-Hämeen hyvinvointialue.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi voimaannpanolain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023. Näitä tehtäviä koskeva järjestämisvastuu oli 31.12.2022 saakka kunnilla ja kuntayhtymillä.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu voimaannpanolain nojalla siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023, lähtökohtaisesti myös näitä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyi hyvinvointialueen palvelukseen. Tämän lähtökohdan mukaisesti kyseisiä tehtäviä Päijät-Hämeen maakunnan kunnissa ja Päijät-Hämeen kuntayhtymässä hoitaneet henkilöt siirtyivät 1.1.2023 alkaen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palvelukseen.

Hyvinvointialueen asemaa määrittelevän hyvinvointialuelain (L hyvinvointialueesta, 29.6.2021/611) 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.¹ Oikeushenkilö vastaa vakiintuneiden yleisten oikeudellisten perusteiden mukaisesti itse oman toimintansa ja tehtäviensä hoitamisesta aiheuttamista velvoitteista ja kustannuksista.²

Oikeushenkilö voi siirtää tämän oikeudellisen vastuunsa osaksi tai kokonaan toiselle oikeushenkilölle sopimuksen perusteella. Vastuun siirtämisestä voidaan lisäksi säätää erikseen lailla. Näitä kahta vastuun siirtymisen oikeusperustaa tarkastellaan lähemmin jaksossa 2.

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät (6.1 ja 7.1 §). Hyvinvointialue myös vastaa tehtäviensä rahoituksesta siinäkin tapauksessa, että järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle (7.3 §).

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 tehtäviä hoitavan hyvinvointialueen henkilöstöön liittyviä työnantajan velvoitteita ja henkilöstön hyvinvointialueelle aiheuttamia palvelussuhdeoikeudellisia kuluja.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen sopima ja toteuttama palvelussuhdeoikeudellinen toimenpide voi koskea vain sen palveluksessa olevaa henkilöstöä. Hyvinvointialueella ei ole toimivaltaa toteuttaa tällaista toimenpidettä, joka kohdistuisi toisten itsenäisten oikeushenkilöiden kuten alueen kuntien tai kuntayhtymien palveluksessa olevaan henkilöstöön.

Nämä lähtökohdat koskevat myös palkkaharmonisaatiota, joka perustuu siihen, että hyvinvointialueen on palvelussuhdeoikeudellisten velvollisuuksiensa perusteella työnantajana kohdeltava henkilöstöään tasapuolisesti. Harmonisaatio voidaan käytännössä toteuttaa niin, että hyvinvointialueen työntekijöiden ja viranhaltijoiden tehtäväkohtaiset palkat yhdenmukaistetaan niiden vaativuustason mukaisesti. Tällainen palkkaharmonisaatio voidaan toteuttaa myös sopimusperustaisesti.

¹ Ks. hyvinvointialuelain säätämiseen johtanut hallituksen esitys HE 341/2020 vp, s. 513.

² 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.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on oikeushenkilönä vastuussa omista velvoitteistaan, joita ovat myös sen palvelussuhde- ja sopimusoikeudelliset velvoitteet. Se ei siksi voi kohdistaa toteuttamansa palkkaharmonisaation oikeusvaikutuksia toisen työnantajan, esimerkiksi hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa olevaan henkilöstöön. Hyvinvointialue voi kuitenkin asianmukaisin ja syrjimättömin perustein kohdentaa sen omaa henkilöstään koskevan palkkaharmonisaation esimerkiksi niin, että sen kohteena ovat vuosina 2020-2022 hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa olleet henkilöt, jotka ovat liikkeenluovutuksen yhteydessä siirtyneet hyvinvointialueen palvelukseen.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on joka tapauksessa työnantajana ja oikeushenkilönä oikeudellisesti vastuussa sen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskevan palkkaharmonisaation kustannuksista, jotka aiheutuvat hyvinvointialueen palvelussuhdeoikeudellisten velvoitteiden toteuttamisesta. Sillä seikalla, että toteutetun palkkaharmonisaation kohteena oleva hyvinvointialueen henkilöstö on aikaisemmin ollut toisen oikeushenkilön, hyvinvointikuntayhtymän, palveluksessa, ei ole vaikutusta tämän vastuun kohdentumiseen.

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 Lahden kaupungille esimerkiksi velkomalla niitä kaupungilta.

2. Liikkeenluovutuksen vaikutus henkilöstökuluja koskevaan vastuuseen

Voimaannpanolain 18 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutusta koskeva sääntely tulee siten sovellettavaksi myös Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän henkilöstön siirtymiseen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palvelukseen.

Liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksista säädetään tarkemmin palvelussuhdeoikeudellisessa lainsäädännössä. Viranhaltijalain ja työsopimuslain mukaan kunnallisen työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät liikkeenluovutuksessa suoraan hyvinvointialueelle (L kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, ViranhaltijaL, 11.4.2003/304, 25.2 §; Työsopimuslaki, 26.1.2001/55, 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 vastaavat. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu (ViranhaltijaL 25.3 §, TyösopimusL 1:10.2). Sääntelyn esitöiden mukaan tarkoituksena on näin osaltaan selventää sitä, että luovutuksensaaja vastaa yksinään liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista.³

Liikkeenluovutus Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymästä Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle on tapahtunut lain nojalla 1.1.2023. Kuntayhtymä ja hyvinvointialue vastaavat siten lain nojalla yhteisvastuullisesti ennen tätä ajankohtaa erääntyneestä palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä on suorittanut vuosina 2020-2022 toteuttamaansa palkkaharmonisaatioon perustuvat saatavat henkilöstölleen. Hyvinvointikuntayhtymään ei käytettävissä olevan informaation mukaan kohdistu ennen 1.1.2023 erääntynyttä palvelussuhdesaatavaa. Jos tällainen erääntynyt saatava kuitenkin edelleen olisi, puhevalta sen velkomiseen hyvinvointikuntayhtymältä tai hyvinvointialueelta olisi ainoastaan henkilöllä, joka oli hyvinvointikuntayhtymän toteuttaman palkkaharmonisaation kohteena ennen 1.1.2023.

Liikkeenluovutuksen oikeusvaikutuksia koskevan palvelussuhdeoikeudellisen erityissääntelyn mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä on liikkeenluovutuksen tapahtuessa luovuttajana vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle ennen luovutusta erääntyneestä viranhaltijan tai työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Lahden kaupungilta saamani tiedon mukaan hyvinvointikuntayhtymään (tai alueen kuntiin) ei kohdistu myöskään tällaista ennen 1.1.2023 erääntynyttä palkkasaatavaa, josta kuntayhtymä luovuttajana olisi vastuussa. Myöskään sopimusta vastuun siirrosta ei tiettävästi ole olemassa. Liikkeenluovutukseen liittyviin palkkasaataviin kohdistuvaa luovuttajan vastuuta koskeva sääntely ei siten voi tulla sovellettavaksi hyvinvointikuntayhtymään eikä myöskään Lahden kaupunkiin.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymästä Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle 1.1.2023 tapahtunut liikkeenluovutus ei edellä esitetty huomioon ottaen ole perustanut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle vastuuta Päijät-Hämeen hyvinvointialueen vuonna 2023 päättämän palkkaharmonisaatiosta toteuttamisesta aiheutuneista kuluista.

³ HE 196/2002 vp, s. 47.

Hyvinvointialue luovutuksensaajana vastaa yksinään liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista, joihin kuuluvat myös hyvinvointialueen toteuttamasta palkkaharmonisaatiosta aiheutuvat palvelusuhdesaatavat. Se seikka, että hyvinvointialueen toteuttama palkkaharmonisaatio on kohdennettu sen 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 kuten Lahden kaupungille.

3. Lahden kaupungin vastuu hyvinvointikuntayhtymän vuosina 2020-2022 toteuttaman palkkaharmonisaatiosta aiheutuneista kustannuksista

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä toteutti sen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskeneen palkkaharmonisaation vuosina 2020-2022. Hyvinvointikuntayhtymä on kuntalain (10.4.2015/410) 55 §:n 2 §:n mukaisesti oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Kuntayhtymä vastaa siten itsenäisesti toteuttamansa palkkaharmonisaation aiheuttamista sitoumuksista ja kustannuksista.

Lahden kaupunki on hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntana osallistunut kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti kuntayhtymän kustannusten kattamiseen. Jäsenkuntana se ei kuitenkaan ole suoritusvastuussa kuntayhtymän sitoumuksista, jotka koskevat kuntayhtymän henkilöstön palkkaharmonisaatiota ja siitä kuntayhtymälle aiheutuneita kustannuksia.

Kun Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa ollut henkilöstö siirtyi voimaannpanolain 18 §:n mukaisessa liikkeenluovutuksessa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palvelukseen 1.1.2023, liikkeenluovuttajana toimi kuntayhtymä ja luovutuksensaajana hyvinvointialue. Lahden kaupunki ei ollut tämän lakisääteisen liikkeenluovutuksen osapuoli, joten kaupunkia ei koske tähän liikkeenluovutukseen kohdistuva liikkeenluovuttajan ja luovutuksensaajan välistä vastuuta koskeva sääntely viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa. Lahden kaupungille ei siten ole voinut tämän liikkeenluovutuksen yhteydessä muodostua liikkeenluovutukseen perustuvia vastuita, jotka kohdistuisivat hyvinvointikuntayhtymän vuosina 2020-2022 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamiin kustannuksiin.

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 päättänyt kohdentaa

palkkaharmonisaation hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka olivat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa vuosina 2020-2023.

Yhteenveto

1. Päijät-Hämeen hyvinvointialue on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Se on työnantajana ja oikeushenkilönä itsenäisessä oikeudellisessa vastuussa päätöksistään ja sitoumuksistaan. Hyvinvointialue on myös itsenäisesti oikeudellisessa vastuussa sen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskevan palkkaharmonisaation kustannuksista, jotka aiheutuvat hyvinvointialueen palvelussuhdeoikeudellisten velvoitteiden toteuttamisesta. Se ei voi oikeudellisesti pätevällä tavalla siirtää näitä henkilöstökustannuksia Lahden kaupungille velkomalla niitä kaupungilta.

2. Voimaantulolain 18 §:n mukaisessa liikkeenluovutuksessa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän henkilöstö on siirtynyt 1.1.2023 Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palvelukseen. Hyvinvointikuntayhtymä ja hyvinvointialue vastaavat palvelussuhdelakien sisältämän erityissääntelyn nojalla yhteisvastuullisesti ennen tätä ajankohtaa erääntyneestä palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta. Lahden kaupunki ei ole ollut tämän lakisääteisen liikkeenluovutuksen osapuoli, eikä kaupunkia näin ollen koske tähän liikkeenluovutukseen kohdistuva liikkeenluovuttajan ja luovutuksensaajan välistä vastuuta koskeva laintasoinen erityissääntely. Myöskään sopimusperusteisesti kaupunkiin ei kohdistu tällaista vastuuta. Lahden kaupunki ei siten ole lakisääteisen liikkeenluovutuksen perusteella vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation kustannuksista.

3. Lahden kaupunki ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista. Tällaista vastuuta ei voi Lahden kaupungille perustaa myöskään se, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on päättänyt kohdentaa toteuttamansa palkkaharmonisaation niin, että se kohdistuu hyvinvointialueen palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka olivat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palveluksessa vuosina 2020-2023. Hyvinvointikuntayhtymällä ei siten ole myöskään tällä perusteella oikeudellisesti pätevää perustetta velkoa tämän palkkaharmonisaation aiheuttamia kustannuksia Lahden kaupungilta.

Helsinki, 12.9.2024

Olli Mäenpää

oikeustieteen tohtori

hallinto-oikeuden professori (emeritus)