

Lausunto hyvinvointialueille palkkasaatavien maksua koskevasta vastuusta

SISÄLLYS

1 Lausuntopyyntö	1
2 Palkkasaatavan peruste ja tarkentava kysymyksenasettelu	1
3 Liikkeen luovutus hyvinvointialueita perustettaessa	2
3.1 Keskeinen sovellettava lainsäädäntö	2
3.2 Liikkeen luovutusta koskevat sopimukset.....	4
4 Tosiseikkojen arviointi ja johtopäätökset.....	4
5 Yhteenveto	7

1 Lausuntopyyntö

Etelä-Savon hyvinvointialue on pyytänyt minulta lausuntoa palkkasaatavaa koskevasta asiasta. Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan palkkasaatavan korvausvastuita ennen hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä olevalta ajalta, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen oli kuntien järjestämisvastuulla. Vastaava tietotarve on myös Pohjois-Savon ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueilla.

Lausuntopyynnön yhteydessä minulle on toimitettu seuraavat henkilöstön siirtosopimukset:

- Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän ja Etelä-Savon hyvinvointialueen välinen henkilöstön siirtosopimus
- Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja Etelä-Savon hyvinvointialueen välinen henkilöstön siirtosopimus
- Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen välinen henkilöstön siirtosopimus
- Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen välinen henkilöstön siirtymistä koskeva sopimus

Lisäksi minulle on toimitettu tuomiot, jotka koskevat palkkasaatavia koskevia riita-asioita, jotka on ratkaistu yleisissä tuomioistuimissa.

2 Palkkasaatavan peruste ja tarkentava kysymyksenasettelu

Työtuomioistuin on todennut asiasta TT 2019:104 (7.11.2019) antamassaan tuomiossa, että terveyskeskuksessa työskentelevien osastosihteerien työaikamuoto on kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen III luvun 8 §:ssä tarkoitettu toimistotyöaika.

Työtuomioistuimen tuomion jälkeen eri sairaanhoitopiirien tai kuntayhtymien palveluksessa olleet osastosihteerit ovat vaatineet työaikasaataviaan palkkasaatavana tai vahingonkorvauksena tai perusteettoman edun palautuksensa kahdelta viikkotunnilta vuodesta 2016 alkaen. Toimistotyöajassa työaika on ollut kaksi viikkotuntia vähemmän kuin yleistyöajassa.

Palkkasaatavasta on nostettu kanteita yleisissä tuomioistuimissa. Pohjois-Savon kärjäoikeus hylkäsi osastosihteerien kanteen (L 20/2364, 6.2.2023). Kanne oli tullut vireille kärjäoikeudessa 22.12.2020, jolloin vastaajana on ollut Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. Kuitenkin Itä-Suomen hovioikeus määräsi vaaditut palkkasaatavat maksettavaksi tuomiossaan (S 23/348, 3.7.2025), jolloin vastaajana oli Pohjois-Savon hyvinvointialue. Tuomion mukaan kysymys on palkkasaatavan maksamisesta.

Puolestaan Etelä-Savon kärjäoikeus määräsi osastosihteerien palkkasaatavat maksettavaksi tuomioissaan L 20/1279, 21.2.2024 (vireille 28.12.2020) ja L 20/1264, 21.2.2024 (vireille 17.12.2020). Kärjäoikeudessa vastaajina olivat alun perin Etelä-Savon

ja Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymät, mutta tuomioita annettaessa vastaajana oli Etelä-Savon hyvinvointialue. Hovioikeus on katsonut lainvoimaisissa tuomioissaan (S 24/383, 3.7.2025 ja S 24/406, 3.7.2025), että Etelä-Savon hyvinvointialueen on maksettava osastosihteereille korvaus palkkasaatavana.

Niin ikään Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeus päätyi siihen, että osastosihteerien palkkasaatava on maksettava takautuvasti (L 20/1571, 11.2.2022, vireilletulo 28.12.2020), jolloin vastaajana oli Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. Vaasan hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota eikä korkein oikeus myöntänyt valituslupaa. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialuetta koskevassa lainvoimaisessa hovioikeuden tuomiossa (S 22/319, 29.6.2023) katsottiin, että osastosihteereille oli maksettava korvaus palkkasaatavana.

Kaikissa hovioikeuksien tuomioissa on katsottu, että palkkasaatava on eräytynyt maksettavaksi kussakin kuussa työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 13 §:n mukaisesti. Siten palkkasaatavat ovat muodostuneet tuomioiden perusteella aikana ennen kuin henkilöstö siirtyi perustettujen hyvinvointialueiden palvelukseen. Palkkasaatavia koskevien kanteiden tuomiot on kuitenkin annettu hovioikeuksissa siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueet oli jo perustettu. Siten ne ovat toimineet osittain kanteiden käsittelyn aikana yleisseuraannon perusteella oikeushenkilöinä vastaajan asemassa aiempien sairaanhoitopiirin kuntayhtymien sijaan. Tässä asetelmassa sinällään palkkasaatava on määrätty maksettavaksi siten, että hyvinvointialueet ovat velvollisia maksamaan tuomioiden perusteella korvaukset viivästyskorkoineen osastosihteereille.

Avoin kysymys, jota tässä lausunnossa käsitellään, voidaan määritellä seuraavasti: ovatko hyvinvointialueet lopullisessa korvausvastuussa palkkasaatavista, jotka ovat muodostuneet aikana, jolloin terveydenhuollon järjestämisvastuu oli kunnilla. Sote-uudistuksen yhteydessä kumotun erikoissairaanhoitolain (1062/1989, kumottu lailla 616/2021) 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan, joka on kotikuntalain (201/1994) mukaan henkilön kotikunnan, on huolehdittava siitä, että tämä saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon terveydenhuoltolain mukaisesti. Tämän veloitteen mukaisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan oli kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään.

Kuntalain (410/2015) 8 §:n 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Siltä osin kuin palkkasaatava on muodostunut sairaanhoitopiirien toiminnassa, on syytä todeta, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymät olivat jäsenkunnista erillisiä oikeushenkilöitä (kuntalaki 55 §:n 2 momentti), joten ne myös vastasivat taloudellisista sitoumuksistaan itsenäisesti, vaikka rahoitusvastuu olikin kunnilla.

3 Liikkeen luovutus hyvinvointialueita perustettaessa

3.1 Keskeinen sovellettava lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain (616/2021, voimaansaattolaki) 18 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä

hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeen luovutukseksi. Säännöksen perustelujen mukaan työsopimuslain tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, viranhaltijalaki) liikkeen luovutusta koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täytyvätkö työsopimuslaissa ja viranhaltijalaissa liikkeen luovutukselle säädetyt tunnusmerkit.¹

Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimivien harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Pykälän 2 momentin mukaan liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. *Ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.*

Säännöksen perustelujen mukaan luovuttaja ja luovutuksensaaja voivat sopia siitä, kumpi kantaa lopullisen vastuun saatavista heidän välisessä suhteessaan. Luovutuksensaaja vastaisi sen sijaan yksinään luovutuksen jälkeen erääntyneistä saatavista. Luovutus ei aiheuttaisi muutosta saatavien erääntymishetkeen.²

Viranhaltijalain 25 §:n 1 momentin mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Mitä edellä on lausuttu oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymisestä, ei tällöin kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhhteelle. Pykälän 3 momentin mukaan ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. *Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.*

Voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin nojalla sairaanhoitopiirien kuntayhtymät siirrettiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023. Säännöksen perustelujen mukaan sairaanhoitopiirit siirrettiin hyvinvointialueille suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyivät yleisseuraantona hyvinvointialueille.³

¹ HE 241/2020 vp, s. 890.

² HE 157/2000 vp, s. 67.

³ HE 241/2020 vp, s. 893.

3.2 Liikkeen luovutusta koskevat sopimukset

Pohjois-Savon hyvinvointialueen ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin välisen henkilöstön siirtosopimuksen mukaan ”*Mikäli myöhemmin ilmenee Luovuttajalta siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen ehtojen osalta Luovutuksensaajan maksuvelvollisuutta lisääviä seikkoja, jotka eivät ilmene tässä sopimuksessa ja jotka kohdistuvat aikaan ennen Luovutuspäivä, vastaa Luovuttaja niistä kokonaisuudessaan Luovutuksensaajalle*”.

Etelä-Savon hyvinvointialueen sekä Etelä- ja Itä-Savon sairaanhoitopiirien kanssa tehdyissä henkilöstön siirtosopimuksissa todetaan, että ”*Luovuttaja vastaa omalta osaltaan kaikista siirtyvän henkilöstön palvelussuhteisiin perustuvista saatavista, vaatimuksista ja kustannuksista, jotka kohdistuvat aikaan ennen luovutuspäivää*.”

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja sairaanhoitopiirin välisen henkilöstösiirtosopimuksen mukaan ”*vastuuseen palvelussuhteista aiheutuvista saatavista sovelletaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:ää*”.

Siirtosopimukset kohdentavat saatavia koskevan korvausvastuun sairaanhoitopiirien kuntayhtymille sellaisista palkkaosavista, jotka ovat muodostuneet ennen kuin kuntayhtymät siirtyivät hyvinvointialueille. Tästä syystä siirtosopimuksien perusteella ennen 1.1.2023 erääntyneet palkkaosavat kuuluvat kuntayhtymien korvattavaksi.

4 Tosiseikkojen arviointi ja johtopäätökset

- a) Voimaanpanolain 18 §:n 1 momentin nojalla henkilöstön siirto on tapahtunut sairaanhoitopiiriltä hyvinvointialueella liikkeen luovutuksena, josta on säädetty tarkemmin työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä ja viranhaltijalain 25 §:ssä. Mainittu sääntely lähtee siitä, että *ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.*
- b) Hyvinvointialueet ja sairaanhoitopiirit ovat sopineet liikkeen luovutuksien yhteydessä palkkaosavien vastuista. Sopimusten mukaisesti luovuttajana olleet sairaanhoitopiirit vastaavat palkkaosavista siltä osin kuin ne kohdistuvat luovutusta edeltävään aikaan, jolloin ne ovat erääntyneet maksettavaksi. Kunnat eivät ole olleet sopimusosapuolia näissä liikkeen luovutuksissa koskevista sopimuksista.
- c) Lainvoimaisten hovioikeuksien tuomioiden perusteella osastosihteereille maksettava korvaus tehdystä työstä on palkkaosavaa ja se on syntynyt kunkin palkanmaksukauden päättyessä. Palkkaosavat ovat erääntyneet sairaanhoitopiirien toiminnan aikana maksettavaksi, joten ne ovat olleet vastuussa palkan maksamisesta määrältään oikeana suuruusena oikeaan aikaan. Kunnat eivät ole olleet osapuolia palkkaosavia koskevista oikeudenkäynneistä eikä palvelussuhde kuntayhtymään tee kunnista palkanmaksun osapuolta eikä se myöskään muodosta niille suoritevelvoitetta. Kuntayhtymät ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä kunnista.
- d) Voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin nojalla sairaanhoitopiirit ovat lakanneet oikeushenkilöinä, kun ne siirrettiin hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Henkilöstön siirtosopimuksen toisena osapuolena olleita sairaanhoitopiirejä ei ole

enää olemassa vastaamassa niiden toiminnan aikana muodostuneista palkkasaatavista, vaan hyvinvointialueet vastaavat niistä tosiasiallisesti yleisseuraannon perusteella. Siten henkilöstön siirtosopimuksia ei voida enää tältä osin panna täytäntöön.

- e) Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella kahdesta eri näkökulmasta: rahoitusvastuun kattamista koskevan velvollisuuden täyttämisenä tai perusteettoman edun palauttamisena.

1. Rahoitusvastuun kattamista koskevan velvollisuuden täyttäminen

- f) Sairaanhoidopiirien siirtyminen hyvinvointialueille merkitsi yleisseuraantoa. Yhtiöoikeudessa yleisseuraannolla tarkoitetaan varojen ja velkojen siirtymisen ilman selvitysmenettelyä.⁴ Vastaavalla tavalla voimaanpanolain 20 §:n 1 momentin nojalla sairaanhoidopiirien kuntayhtymät siirrettiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille. Yleisseuraanto merkitsee myös sitä, että sairaanhoidopiirien saatavat ovat siirtyneet hyvinvointialueille, joten oikeus laskuttaa sairaanhoidopiirien toiminnasta aiheutuneita kustannuksia kuntayhtymien perussopimusten mukaisesti on siirtynyt hyvinvointialueille siltä osin kuin kustannukset ovat syntyneet ennen 1.1.2023. Vailla lainvoimaa olevassa oikeuskäytännössä on katsottu, että hyvinvointialue voi yleisseuraannon perusteella vedota kuntayhtymän perussopimuksen mukaiseen suoritusvastuuseen siitä huolimatta, että hyvinvointialue ei ole ollut perussopimuksen osapuoli.⁵
- g) Osastosihteerien palkanlaskennassa on väärän työajan vuoksi syntynyt virhe, jonka oikaisemiseksi hovioikeuksien lainvoimaisissa tuomioissa hyvinvointialueet on veloitettu maksamaan erääntyneet palkkasaatavat osastosihteereille. Saatava kuitenkin kohdistuu aikaan, jolloin kunnat vastasivat pääasiallisesti sairaanhoidopiirin kuntayhtymien rahoituksesta. Kuntien on siten katettava kuntalain 117 §:n nojalla viime kädessä rahoituksellaan sairaanhoidopiirin kuntayhtymän palkkamenot ja muut kustannusten.
- h) Koska palkkojen maksaminen on viivästynyt palvelussuhteiden ehtojen riitaisuuden ja oikeudenkäyntien seurauksena, ovat palkkasaatavat erääntyneet sairaanhoidopiirien maksettavaksi kunkin palkanmaksukauden päättyessä, jolloin hyvinvointialueisiin siirtyneiden sairaanhoidopiirien kustannusten kattaminen ennen 1.1.2023 erääntyneisiin saataviin kuuluu kuntien rahoitusvastuun piiriin. Kysymys ei ole hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan kohdistuvista saatavista, vaan aiemmin kuntien järjestämisvastuulla tapahtuneeseen toimintaan kohdistuvista saatavista, vaikka näissä saatava on perustunut itsenäisinä oikeushenkilöinä toimineiden sairaanhoidopiirien toimintaan. Ne toimivat kuitenkin kuntien rahoitusvastuulla, joten kuntien on katettava tältä ajalta saatavista aiheutuneet kustannukset.
- i) Voimaanpanolaissa ei ole säädetty mitään sellaista, joka vaikuttaisi tähän asetelmaan. Siten sairaanhoidopiireille on muodostunut palkkakustannusten kattamista koskeva saatava rahoitusvastuussa olevilta kunnilta. Yleisseuraannon perusteella

⁴ HE 109/2005 vp, s. 161.

⁵ Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2.12.2025 t. 2787/2025.

sairaanhoitopiirien rahoitukseen liittyvä saatava on siirtynyt hyvinvointialueille, joille kuntien tulisi tällä tulkinnalla kattaa sairaanhoitopiirien toiminnasta ennen 1.1.2023 aiheutuneet kustannukset. Kysymys palkkasaatavan vuoksi muodostuvasta kuntayhtymän alijäämästä, joka kuntien on taannehtivasti katettava, koska saatavat ovat erääntyneet kuntayhtymien toiminnan aikana.

- j) Käytettävissäni ei ole sairaanhoitopiirien kuntayhtymien perussopimuksia, joissa voi olla tarkempia sopimusmääräyksiä kuntayhtymien kustannusten kattamista koskevasta jaosta. Vaikka kunnat eivät ole olleet sopimusosapuoli liikkeen luovutuksessa ja ne ovat olleet sivullisen asemassa suhteessa osastosihteerien palkkasaataviin, on niille kuitenkin kuulunut vastuu järjestämisvastuulla olevan toiminnan kustannusten kattamisesta suoraan kuntalain 8 §:n 3 momentin nojalla. Merkitystä on myös sillä, että voimaanpanolain 33 §:n nojalla sairaanhoitopiirien kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Tältä osin kuntalain 117 §:n mukaisesti sairaanhoitopiireille syntyneestä osastosihteerien palkkasaatavasta aiheutuneen menon rahoituksesta vastaavat kunnat perussopimuksissa sovitun vastuunjaon siltä osin kuin palkkasaatavat kohdistuvat sairaanhoitopiirien toimintaan ennen 1.1.2023. Palkkasaatavalla on ollut vaikutuksensa erääntymisen jälkeen kuntayhtymien taseeseen. Saatavien maksuunpano johtaa lakkautettujen kuntayhtymien taseiden alijäämään, jonka jäsenkunnat ovat velvollisia kattamaan lakisääteisesti yleisseuraannon perusteella hyvinvointialueille.

2. Perusteettoman edun palautus

- k) Kuntalain 8 §:n 3 momentin nojalla järjestämisvastuussa olleet kunnat ovat vastanneet sairaanhoitopiirin kuntayhtymien rahoituksesta. Koska sairaanhoitopiirit eivät ole maksaneet osastosihteereille palkkaa oikeamääräisenä oikeaan aikaan, ovat kunnat säästäneet palkkasaatavia vastaavan summan, jonka niiden olisi tullut kattaa virheettömässä menettelyssä sairaanhoitopiireille viime kädessä kuntalain 117 §:n nojalla.
- l) Siten kuntien säästämä rahoitusvastuulleen kuulunut summa voisi olla perusteeton etu. Perusteettoman edun palautus on oikeusperiaate, jonka mukaan kukaan ei saa oikeudettomasti rikastua toisen kustannuksella. Sairaanhoitopiirit ovat toimineet viime kädessä kuntien rahoitusvastuulla. Koska sairaanhoitopiirit eivät ole maksaneet osastosihteereiden palkkoja oikeamääräisinä virheellisen työajan vuoksi, on tästä muodostunut lähtökohtaisesti kunnille perusteeton etu säästöinä maksamattomien palkkojen verran niiden rahoitusvastuun kautta.
- m) Hallituksen esityksen (187/2002, s. 53) mukaan ”tavallinen perusteettoman edun palautustilanne on erheellinen rahasuoritus. Maksu on voitu tehdä väärälle henkilölle esimerkiksi käyttämällä virheellistä pankin tilinumeroa. Sama maksu on voitu tehdä kahteen kertaan, tai maksu ylittää velan määrän. On myös mahdollista, että maksun aiheena ollut velkaa ei ole ollut lainkaan olemassa. Toinen soveltamistilanne liittyy sopimuksen perusteella tehtyjen suorituspalauttamiseen. Tämä koskee sekä sopimuksen pätemättömyys- että purkautumistilanteita. Kolmas tyyppinen soveltamistilanne on luvattomasta käytöstä saadun hyödyn palauttaminen.

Soveltamisalaaan kuuluvia tilanteita ei niiden moninaisuudesta johtuen voida tyhjentävästi luetella. Kohtaa sovelletaan kaikkiin tilanteisiin, joissa vastikkeen tai etuuden palautuksen edellytykset täyttyvät. Perusteettoman edun palautus perustuu pitkälti kirjoittamattomiin yleisiin siviilioikeudellisiin periaatteisiin”. Oikeuskirjallisuuden mukaan edun palautuksen tavoitteena on se, ettei kukaan perusteettomasti hyödy toisen kustannuksella. Tällainen vaade ei menesty, ellei vastaaja ole hyötynyt toisen kustannuksella. Hyödyn ja koituneen tappion välillä on oltava sellainen syy-yhteys, joka voidaan katsoa yhtenäiseksi varallisuuden siirtymiseksi.⁶ Perusteettoman edun palautuksessa keskeistä on tunnistaa se hyöty, joka on muodostunut perusteetta. Oikeuskirjallisuuden mukaan joissakin tilanteissa menojen säästyminen voi olla tällainen hyöty.⁷

- n) Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen 2017:30 mukaan kysymystä julkisen rahoituksen oikeasta kohdentumisesta julkisyhteisöjen välillä, voidaan pitää lähtökohtana velvollisuudelle perusteettoman edun palauttamiseksi. Ennakkopäätöksen perusteella kustannustenjakoa koskevat virheet voidaan oikaista perusteettoman edun palautuksella.
- o) Nyt lausuttavana olevassa asiassa kysymys on nimenomaan siitä, onko julkinen rahoitus kohdistunut oikein tilanteessa, jossa sairaanhoitopiirit ovat maksaneet liian vähän palkkaa virheellisen työajan johdosta. Virheettömässä menettelyssä kuntien rahoituksen olisi tullut kattaa syntyneet palkkasaatavat tai mikäli oikeudenkäynti olisi käyty aiemmin, olisivat sairaanhoitopiirit joutuneet maksamaan palkkasaatavat, jolloin ne olisi maksettu niiden määrärahoista, jotka perustuvat viime kädessä jäsenkuntien rahoitukseen. Siten selvää on, että rahoituksen kohdentumista ajallisesti ennen hyvinvointialueiden perustamista koskevaan saatavaan on pidettävä rahoituksen kohdentumisen kannalta katsottuna kuntien rahoitusvastuuseen kuuluvana. Kunnat ovat saaneet perusteettoman edun viimeistään siinä vaiheessa, kun voimaanpanolain 33 §:n mukaisia toimia on tehty sairaanhoitopiirien taseen laskennassa sekä mahdollista alijäämää katettaessa tai ylijäämää palautettaessa. Jos hyvinvointialue ei saa kunnilta sairaanhoitopiirin toimintaan kohdistuvasta palkkasaatavasta johtuvan alijäämän katetta, jäisi palkkasaatava hyvinvointialueen katettavaksi ja siten sen vahingoksi, jolloin puolestaan maksamatta jäävä rahoituskate hyödyntäisi perusteetta kuntayhtymän jäsenkuntia taloudellisesti.

5 Yhteenveto

Osastosihteereiden palkkasaatava on muodostunut hovioikeuksien lainvoimaisten tuomioiden perusteella aikana, jolloin he olivat palvelussuhteessa sairaanhoitopiirin kuntayhtymiin, joille oli siirretty kunnilta järjestämisvastuu terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Kuntayhtymien jäsenkunnat ovat kuitenkin olleet kuntalain 8 §:n 3 momentin ja 117 §:n nojalla rahoitusvastuussa sairaanhoitopiirien toiminnasta syntyneiden menojen kattamisesta. Vaikka kunnat eivät ole olleet henkilöstön siirtosopimuksen osapuolia, on niiden lakisäätöisiin velvollisuuksiin kuulunut kattaa sairaanhoitopiirien

⁶ Ari Saarnilehto – Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen, Varallisuus oikeus (päivittyvä teos), osa V, luku 2.

⁷ Ari Saarnilehto – Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen, Varallisuus oikeus (päivittyvä teos), osa V, luku 2.

menot perussopimusten mukaisesti. Sairaanhoitopiirien siirryttyä hyvinvointialueille, siirtyi yleisseuraantona myös hyvinvointialueille oikeus laskuttaa kuntia niistä menoista, jotka ovat syntyneet sairaanhoitopiirien toiminnan aikana. Voimaanpanolain 33 §:n mukaan ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle kuntien on tullut kattaa sairaanhoitopiirien alijäämä. Säännöstä ei voida pitää sellaisena, jota tarkoittaisi rahoitusvastuun päättymistä niihin menoihin, joita jälkikäteen on ilmennyt sairaanhoitopiirien toiminnan aikana erääntyneeksi. Toisaalta asetelmaa voidaan myös arvioida perusteettoman edun palauttamisena, koska kunnat ovat hyötynneet siitä, että sairaanhoitopiirit eivät ole maksaneet osastosihteereille palkkaa oikeamääräisenä virheellisen työajan johdosta. Tällöin kysymys on alijäämän laskennassa tapahtuneesta virheestä, joka vaikuttaa kuntien ja hyvinvointialueiden kustannustenjakoon sairaanhoitopiirien siirryttyä hyvinvointialueille.

Perusteettoman edun palauttamista koskevat tilanteet ovat oikeuskäytäntöön perustuvia osin tulkinnanvaraisia, kuten tässäkin tapauksessa, joskin oikeuskäytännön perusteella se on nyt lausuttavana olevassa tapauksessa mahdollinen. Ensisijaisesti kuitenkin on suositeltavaa lähestyä asiaa sairaanhoitopiirin alijäämän kattamista koskevana vaatimuksena, koska palkkasaatavat ovat erääntyneet sairaanhoitopiirin toiminnassa ja kuntien rahoituskatteen aikana.

Sekä rahoitusvastuun kattamista koskevaa velvollisuutta että perusteettoman edun palauttamista koskeva asia voidaan ratkaista ensisijaisesti neuvottelemalla. Asia voidaan myös ratkaista hallintotuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 20 §:ssä tarkoitettuna hallintoriita-asiana, koska riita koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta.

13.4.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti