Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vuosilomalain muuttamisesta (HE 219/2018 vp)

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

1 Johdanto

Lakiehdotuksen tarkoituksena on saattaa vuosilomalaki vastaamaan EUT:n oikeuskäytäntöä työaikadirektiivin 2003/88/EY soveltamisesta. Käsillä on siis säädöshanke, jonka perustana on EU-oikeus, tarkemmin sanottuna työaikadirektiivin palkallisen vuosiloman vähimmäistasoa koskeva EUT:n oikeuskäytäntö ja tarve korjata voimassa oleva vuosilomalaki sen mukaiseksi.

Työaikadirektiivin sääntelytapa liittyy myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n palkallista vuosilomaa koskevaan sopimukseen nro 132, minkä vuoksi vuosilomasuojaa koskevan kansainvälisen normiston lähempi tarkastelu on tarpeen. Työaikadirektiiviä säädettäessä on otettu huomioon kyseinen ILO:n yleissopimus, mikä ilmenee direktiivin johdanto-osan kohdasta 6. Lisäksi EUT on oikeuskäytännössään nimenomaisesti viitannut tähän yleissopimukseen ja todennut, että direktiivillä on otettu huomioon yleissopimuksen periaatteet.

Palkallisen vuosiloman merkitystä korostaa se, että kyse on EU:n perusoikeuskirjassa turvatusta perusoikeudesta. Perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus palkalliseen vuosilomakauteen. Sanottu perusoikeuskirjan kohta liittyy direktiiviin 93/104/EY (ed. työaikadirektiivi) ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 8 kohtaan.

Suomi on ratifioinut ILO:n palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen nro 132 vuonna 1989. Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus palkalliseen vuosilomaan, joka vuoden palvelusajalta ei saa olla kolmea työviikkoa lyhyempi.

Käsillä oleva hallituksen esitys koskee työntekijän oikeutta vuosilomaan, josta säädetään EU:n työaikadirektiivissä. Työaikadirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään neljän viikon palkallisen vuosiloman tällaisen loman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.”

2 Lakiehdotuksen sisällön arviointi

Lakiehdotus perustuu erityisistä, varsinaisia vuosilomapäiviä täydentävistä ”lisävapaapäivistä” säätämiseen vuosilomalakiin ehdotetussa uudessa 7a §:ssä. Täydentäviin ”lisävapaapäiviin” olisi oikeus sairaudesta, tapaturmasta tai lääkärin määräämästä, ammattitaudin tai tapaturman johdosta työkyvyn palauttamiseksi tai säilyttämiseksi annettavasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta johtuvan poissaolon ajalta, mikäli työntekijän työpäivien tai -tuntien taikka työssäolon veroisen ajan perusteella täydeltä lomanmääräytymisvuodelta ansaitsema vuosiloma alittaa 24 vuosilomapäivää edellä mainituista syistä johtuvan poissaolon vuoksi. Ehdotuksen perusteluissa (HE 219/2018, s. 6) todetaan, että ”vuosilomaa täydentävät lisäpäivät *eivät* olisi vuosilomalain 6 §:ssä tarkoitettua vuosilomaa *eivätkä* 7 §:n mukaista työssäolon veroista aikaa” (kursivointi kirjoittajan). Esityksen perusteluiden mukaan lisäpäivien ajalta ei myöskään kertyisi uutta vuosilomaa ja lisäpäivien ajalta maksettava korvaus poikkeaisi vuosilomapalkasta.

Erotukseksi normaaleista palkallisista vuosilomapäivistä nämä lisäpäivät siis saisivat vuosilomapäivistä poikkeavat oikeusvaikutukset. EU-oikeudessa tällaista ”lisävapaapäivien” kategoriaa ei tunneta. Hallituksen esityksen mukaan ”lisävapaapäivistä” kuitenkin säädettäisiin nimenomaan työaikadirektiivin velvoitteiden täyttämiseksi. Ehdotetulle sääntelyratkaisulle esitettyjä perusteita onkin tarkasteltava työaikadirektiivissä ja sitä koskevassa EUT:n oikeuskäytännössä asetettujen velvoitteiden kannalta. Lainsäätäjä on velvollinen noudattamaan EU-lainsäädäntöä EUT:n oikeuskäytännön mukaisena siten, että ristiriita EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön välillä vältetään.

Kysymys on siitä, mahdollistaako EU-oikeus tällaisen oikeusvaikutuksiltaan työntekijän suojaa heikentävän vapaapäiväkategorian, sairauden johdosta annettavien ”lisävapaapäivien”, perustamisen korvaamaan vuosilomapäiviä. Jäsenvaltiot eivät voi säätää poikkeuksista EUT:n oikeuskäytännössä vahvistettuihin palkallista vuosilomaa koskeviin periaatteisiin, ellei työaikadirektiivi tätä nimenomaisesti mahdollista.

Työaikadirektiivin 17 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat poiketa tietyistä direktiivin säännöksistä. Kuitenkaan artiklasta 7 poikkeaminen ei ole mahdollista.

Sekä EU-oikeuden mukainen oikeus vuosilomaan että oikeus vuosilomapalkkaan ovat pakottavaa vähimmäissääntelyä.

> *Ensinnäkin* EUT:n oikeuskäytännön mukaan jokaisen työntekijän on saatava vähintään neljän viikon palkallinen vuosiloma. Tätä palkallista vuosilomaa koskevaa oikeutta on EUT:n oikeuskäytännön mukaan pidettävä unionin sosiaalioikeuden periaatteena, jolla on erityinen merkitys, ja tämä oikeus annetaan jokaiselle työntekijälle hänen terveydentilastaan riippumatta (yhdistetyt asiat Schultz-Hoff, kohta 54).
>
> *Toiseksi* EUT:n oikeuskäytännön mukaan työaikadirektiivissä käsitellään oikeutta vuosilomaan ja oikeutta saada vuosilomapalkkaa yhden ja saman oikeuden kahtena eri puolena. Vuosilomapalkan maksamista koskevan velvoitteen tavoitteena on asettaa työntekijä loman aikana palkan osalta työskentelykausia vastaavaan tilanteeseen (yhdistetyt asiat Schultz-Hoff, kohta 60; yhdistetyt asiat Robinson-Steele, kohta 58).
>
> *Kolmanneksi* todetessaan, että direktiivissä on otettu huomioon ILO:n yleissopimus palkallisesta vuosilomasta, EUT on tässä suhteessa myös todennut, että palkallisesta vuosilomasta tehdyn ILO:n yleissopimuksen nro 132 5 artiklan 4 kohdan mukaan ”on työstäpoissaolot, jotka johtuvat asianomaisen työntekijän määräämisvallasta riippumattomasta syystä, kuten sairaudesta, – – laskettava työssäoloajaksi” (yhdistetyt asiat Schultz-Hoff, kohdat 37-38).
>
> *Neljänneksi* EUT on vuosilomapalkan tasosta todennut, että direktiivin 93/104 artiklan 7 kohdassa 1 käytetty ilmaisu ”palkallinen vuosiloma” tarkoittaa, että palkanmaksua on jatkettava direktiivissä tarkoitetun vuosiloman keston ajan ja että työntekijälle on maksettava normaalia palkkaa vuosiloman ajalta (yhdistetyt asiat Schultz-Hoff, kohta 58; yhdistetyt asiat Robinson-Steele, kohta 50).
>
> *Viidenneksi* EUT on katsonut, että työaikadirektiivissä ei palkallisen vuosilomaoikeuden osalta erotella millään tavoin työntekijöitä, jotka ovat poissa työstä lyhyt- tai pitkäkestoisen sairausloman vuoksi lomavuoden aikana, työntekijöistä, jotka ovat tosiasiallisesti työskennelleet kyseisen vuoden aikana (yhdistetyt asiat Schultz-Hoff, kohta 40).

EUT:n oikeuskäytännön perusteella on selvää, että olisi työaikadirektiivin vastaista jättää antamatta työntekijälle oikeus palkallisiin vuosilomapäiviin sairauspoissaolon ajalta ja vuosilomapäivien olisi kerrytettävä oikeutta vuosilomaan. Koska oikeutusta näiden päivien erilaiselle kohtelulle ei saada EU-oikeudesta, sellaisista ei voida säätää vuosilomalaissa.

Vuosilomaksi luettavia päiviä ei siten voida erottaa toisistaan siten, että osalle niistä perustettaisiin varsinaisista vuosilomapäivistä poikkeava työntekijän vuosilomasuojaa heikentävä lisävapaapäiväkategoria erilaisen korvauksen alle.

Totean vielä, että vuosilomalain muutostarpeisiin nähden EUT:n oikeuskäytäntöä tarkastellaan hallituksen esityksessä puutteellisesti ja liian yleisellä tasolla, vaikka hallituksen esityksen on tarkoitus perustua juuri tämän oikeuskäytännön mukaiseen lainsäädännön muutostarpeeseen. Lisäksi oikeutta palkalliseen vuosilomaan EU-oikeudessa turvattuna työntekijöiden perusoikeutena ei ole tuotu hallituksen esityksessä lainkaan esille eikä lakiehdotusta myöskään ole tarkasteltu perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta. Ehdotettu sääntely johtaisi EU-oikeuden edellyttämästä vähimmäisvuosilomasuojasta luopumiseen terveydentilaan liittyvistä syistä poissaolevien työntekijöiden osalta, vaikka terveydentila on perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletty erotteluperuste.

3 Lopuksi

Kuten edellä on todettu, käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä ”lisävapaapäivistä” ei voida pitää EU-oikeuden mukaisena. Työntekijän oikeus palkalliseen vuosilomaan on EU:n perusoikeuskirjan suojaama perusoikeus. Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain mukaan ketään ei saa terveydentilan perusteella asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä.

”Lisävapaapäivistä” säätäminen ehdotetulla tavalla merkitsisi työntekijän pakottavasta vähimmäisvuosilomasuojasta poikkeamista EU-oikeuden vastaisella tavalla. Lakiehdotus ei vastaa sille esitettyä tarkoitusta saattaa vuosilomalaki vastaamaan EU-oikeuden mukaista vähimmäistasoa oikeudesta vuosilomaan sairauspoissaolon ajalta.

Helsingissä 20.11.2018

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen yksityisoikeuden
professori