Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
27.11.2018

TEM/1348/03.01.01/2018
TEM054:00/2018

Viite: HE 219/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuosilomalain muuttamisesta; vastine valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön kirjallista vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi vuosilomalain muuttamisesta (HE 219/2018 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu asiantuntijalausuntojen johdosta seuraavaa:

Ehdotetun lisävapaapäiväoikeutta koskevan sääntelyn EU-oikeuden mukaisuus

Professori Liukkunen on asiantuntijalausunnossaan pitänyt hallituksen esitystä työaikadirektiivin vastaisena. Hän on katsonut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella olevan 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, ei sellaisista voida professori Liukkusen mukaan säätää vuosilomalaissa. Vuosilomaksi luettavia päiviä ei professori Liukkusen mukaan voida erottaa toisistaan siten, että osalle niistä perustettaisiin varsinaisista vuosilomapäivistä poikkeava työntekijän vuosilomasuojaa heikentävä lisävapaapäiväkategoria.

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että vuosilomaa täydentävien lisävapaapäivien oikeudellinen luonne on osin ristiriidassa Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ja että työntekijälle tulee turvata oikeus vuosilomaan ja vuosilomapalkkaan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan (oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot) 2 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin

lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan. Perusoikeuskirja on SEU 6(1) artiklan mukaisesti oikeudellisesti sitova. Työaikadirektiivissä vahvistetaan yksilölliset oikeudet kaikille työntekijöille EU:ssa ja annetaan näin konkreettinen muoto Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklalle.

Työaikadirektiivi on vähimmäissääntelyä. Direktiivissä vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten.

Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot (SEUT 288(3) artikla). Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kansalliseen lainsäädäntöön implementoidaan direktiivissä saavutettavaksi asetettu tulos.

Professori Liukkunen on lausunnossaan viitannut samoihin unionin tuomioistuimen ratkaisuihin, joihin on viitattu myös hallituksen esityksen perusteluissa.

Euroopan unionin tuomioistuin on hallituksen esityksessä selostetuissa ratkaisuissaan C-350/06 ja C-520/06 (Schultz-Hoff ja Stringer ym.), C-282/10 (Dominguez) sekä C-229/11 ja C-230/11 (Heimann ja Toltschin) todennut, että kun on kyse asianmukaisesti määrätystä sairauslomasta, jäsenvaltio ei voi asettaa palkallista vuosilomaa koskevalle oikeudelle, joka työaikadirektiivin mukaan kuuluu kaikille työntekijöille, edellytystä, jonka mukaan työntekijän on ollut tosiasiallisesti työskenneltävä kyseisen valtion määräämän lomavuoden aikana.

Tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin hyväksytty se, että vuosiloman kumulatiivista kertymistä rajoitetaan ja katsottu, että vuosilomaoikeus voi lakata riittävän pitkän vuosiloman siirtämiselle varatun ajan kuluttua (C 214/10, Schulte). Tuomioistuin on siten ajallisesti rajannut vuosilomaoikeutta pitkän sairauspoissaolon tilanteessa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehdä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisuuden varmistamiseksi välttämättömät työaikadirektiivin edellyttämän vähimmäistason turvaavat muutokset vuosilomalakiin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia on vaikea tuoda ajan myötä monimutkaistuneeseen vuosilomalakiin ja sen ansaintaan perustuvaan systematiikkaan. Unionin tuomioistuimen tuomiot koskevat aina tiettyä oikeustapausta ja kyseisen EU-jäsenvaltion lainsäädäntöä. Suomen vuosilomalain ansaintajärjestelmä poikkeaa useiden EU-jäsenvaltioiden vuosilomasääntelystä.

Verrattaessa tuomioistuimen ratkaisuissa esitettyjä linjauksia Suomen vuosilomalakiin ja sen ansaintajärjestelmään voidaan päätellä tuomioistuimen linjausten edellyttävän vähintään sitä, että lomanmääräytymisvuoden aikainen sairauspoissaolo ei saa vaikuttaa kyseiseltä vuodelta ansaittavaan työaikadirektiivin edellyttämään palkalliseen vähimmäisvuosilomaan. Vuosilomaoikeuksien kertymistä sairauspoissaolon jatkuessa pitkään katsotaan voitavan työaikadirektiivin mukaan kuitenkin rajoittaa.

Työaikadirektiivin logiikka on vuosilomalain ansaintalogiikasta poikkeava. Vuosilomalaki rakentuu työntekoon ja / tai työssäolon

veroiseen aikaan perustuvaan vuosiloman kuukausittaiseen ansaintaan. Loma ansaitaan lomanmääräytymisvuoden aikana ja pidetään lomanmääräytymisvuotta seuraavan lomavuoden aikana. Työaikadirektiivi perustuu työntekijän vuosittaiseen oikeuteen saada neljän viikon palkallinen vuosiloma. Vuosilomalain systematiikan muuttaminen työaikadirektiivin mukaiseksi edellyttäisi vuosilomalain kokonaisuudistusta.

Työaikadirektiivistä tai sitä koskevasta oikeuskäytännöstä ei löydy sellaista kannanottoa, että vuosiloman tai sitä vastaavien lisävapaapäivien olisi kerrytettävä uutta vuosilomaa. Direktiivin kannalta olennaista on, että työntekijälle turvataan neljän viikon palkallinen vähimmäisvuosiloma. Esityksessä ehdotetaan, että lisävapaapäiviltä ei kertyisi uutta vuosilomaa. Lisävapaapäiväoikeus syntyy sellaisen ajan perusteella, joka ei ole työssäolon veroista aikaa, joten ei olisi johdonmukaista, jos lisävapaapäivät olisivat työssäolon veroista aikaa niitä pidettäessä.

Työaikadirektiivin sääntely on vähimmäissääntelyä, ja jäsenvaltio voi päättää keinot direktiivin implementoimiseksi. Samoin työntekijän kannalta paremmista ehdoista on direktiivin mukaan sallittua säätää. Siten on katsottava sallituksi myös se, että vuosilomalaki sisältää työaikadirektiivin edellyttämän vähimmäisvuosiloman turvaavaa sääntelyä ja toisaalta osittain työaikadirektiivin vähimmäistason ylittävät oikeudet antavaa sääntelyä, kunhan työaikadirektiivin edellyttämä vähimmäistaso turvataan myös sairauspoissaolosta huolimatta. Vähimmäistason voidaan katsoa edellyttävän neljän viikon vapaata työstä sekä keskimääräisen tai säännönmukaisen palkkatason turvaamista tämän vapaan ajalta.

Vuosilomalaki turvaa enintään 75 työpäivää kestävien työkyvyttömyys- ja kuntoutuspoissaolojen osalta osittain työaikadirektiivin vähimmäistason ylittävät vuosilomaoikeudet. Oikeus vuosilomalain keskipäiväpalkkaan perustuvan vuosilomapalkan ja prosenttiperusteisen vuosilomapalkan laskentasääntöjen mukaiseen vuosilomapalkkaan ylittää työaikadirektiivin edellyttämän vähimmäistason.

Oikeus vuosilomaan muodostuu vuosilomalaissa säädetyllä tavalla ja siinä turvattujen oikeuksien kautta. Tässä esityksessä tarkoitetuissa tapauksissa se voi muodostua vuosilomalain tarkoittamista vuosilomapäivistä ja / tai niitä täydentävistä lisävapaapäivistä. Myös vuosilomalain 8 §:n perusteella ansaittava oikeus vapaaseen poikkeaa vuosilomalain 5 §:n perusteella ansaittavasta vuosilomasta.

Kyse ei ole työntekijän vuosilomalain mukaisen suojan heikentämisestä tai siitä luopumisesta vaan päinvastoin pitkään työkyvyttömyyden vuoksi työstä poissa olleen työntekijän aseman parantamisesta siten, että työaikadirektiivin vähimmäisvaatimus neljän viikon lomasta työssäoloajan palkkaa vastaavalla korvauksella turvataan.

STTK ry:n lausunnossa katsotaan, että EU-oikeudessa ei ole tehty eroa lyhyiden ja pitkien sairauspoissaolojen välille ja perustellaan tätä hallituksen esityksessäkin viitatulla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, jonka mukaan työaikadirektiivissä ei vuosilomaoikeuden osalta eroteta millään tavoin työntekijöitä, jotka ovat poissa työstä lyhyt- tai pitkäkestoisen sairausloman vuoksi lomavuoden aikana, työntekijöistä, jotka ovat tosiasiallisesti työskennelleet kyseisen vuoden aikana. Mainitun lausuman ei voida katsoa tarkoittavan sitä,

ettei vuosilomaoikeus voisi muodostua eri tavalla riippuen sairauspoissaolon pituudesta, kunhan työaikadirektiivin edellyttämä vähimmäistaso turvataan.

Lausunnoissa on viitattu ILO:n palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen (nro 132) 5 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan ottaen huomioon maan asianomaisen viranomaisen määräämät tai muulla asianmukaisella menettelyllä määrätyt ehdot on työstä poissaolot, jotka johtuvat asianomaisen työntekijän määräämisvallasta riippumattomasta syystä, kuten sairaudesta, tapaturmasta tai raskaudesta, laskettava työssäoloajaksi. Yleissopimuksen kyseinen kohta sisältää harkinnanvaraa niiden ehtojen osalta, joiden mukaan tällaiset poissaolot katsotaan työssäoloajaksi. Suomen vuosilomalain on yleissopimusta ratifioitaessa katsottu täyttävän yleissopimuksen 5 artiklan 4 kohdan vaatimukset. Olennaista on, että turvataan ILO:n yleissopimuksen edellyttämä vuosiloman vähimmäistaso.

SAK ry katsoo, että työaikadirektiivi suojaa myös yli neljän viikon vuosilomaa. Tällaiselle tulkinnalle ei voida katsoa olevan perusteita. Työaikadirektiivin 15 artiklan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa tai ottaa käyttöön lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia, eikä oikeuteen edistää tai sallia sellaisten työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten soveltamista, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia. Jäsenvaltioiden myöntämään palkalliseen vuosilomaan, joka ylittää direktiivissä vaaditut neljä viikkoa, voidaan soveltaa kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä. Tätä on selvennetty komission työaikadirektiiviä koskevassa tulkitsevassa tiedonannossa (komission tulkitseva tiedonanto tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2003/88/EY).

Unionin tuomioistuin on todennut, että työaikadirektiivin tarkoituksena on vain vahvistaa työajan järjestämistä varten turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset vaikuttamatta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa työntekijöiden suojelemisen kannalta suotuisampia kansallisen oikeuden säännöksiä (C-282/10, Dominguez ja C-337/10, Neidel). Työaikadirektiivi ei ole tuomioistuimen mukaan esteenä kansallisille säännöksille, joissa säädetään oikeudesta palkalliseen vuosilomaan, jonka kesto ylittää neljä viikkoa ja joka myönnetään kyseisessä kansallisessa oikeudessa loman saamiselle ja myöntämiselle vahvistettujen edellytysten mukaisesti (C-282/10).

Professori Liukkusen mukaan ehdotettu sääntely johtaisi EU-oikeuden edellyttämästä vähimmäisvuosilomasuojasta luopumiseen terveydentilaan liittyvistä syistä poissaolevien työntekijöiden osalta, vaikka terveydentila on perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletty erotteluperuste. Voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä sairauteen tai tapaturmaan perustuvaa työssäolon veroista aikaa koskevaa sääntelyä ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Tällä esityksellä parannetaan sellaisten työntekijöiden, joilla on pitkiä sairauspoissaoloja, oikeuksien tasoa verrattuna voimassa olevaan vuosilomalakiin.

Sääntelyn monimutkaistuminen

Useissa lausunnoissa on todettu vuosilomalain monimutkaistuvan. Edellä kuvatulla tavalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytettyjä vaatimuksia on vaikeaa tuoda vuosilomalain systematiikkaan uudistamatta koko lain rakennetta.

Toisaalta on huomattava, että lisävapaapäiväoikeuksia koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi vain erityistapauksissa, joiden lukumäärä on suhteellisen pieni. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa todetulla tavalla säännös vaikuttaisi arviolta 13 000 palkansaajaan vuodessa.

Vuosilomalaki on uudistamisen tarpeessa. Hallitusohjelman mukaan tarkoituksena oli toteuttaa vuosilomalain kokonaisuudistus. Vuosilomalaki on varsin monimutkainen. Lisäksi vuosilomalaki poikkeaa systematiikaltaan useista eurooppalaisista vuosilomajärjestelmistä. Tämä tullee jatkossakin aiheuttamaan vaikeuksia saattaa unionin tuomioistuimen ratkaisuja osaksi suomalaista vuosilomasääntelyä. Olisikin ollut suotavaa, että olisi päästy ratkaisuun nykyistä yksinkertaisemmasta vuosilomasääntelystä. Työmarkkinajärjestöt kuitenkin katsoivat valmistelun aikana, että edellytyksiä kokonaisuudistukselle ei käytettävissä olevalla aikataululla ollut.

Esityksen vaikutusarviot

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat pitäneet esityksen vaikutusarviointeja osittain puutteellisina. Ne ovat todenneet, että esityksestä puuttuu arvio siitä, millaisista kustannuksista olisi kyse, jos lisävapaapäiviä käsiteltäisiin kuten vuosilomaa, sekä arvio esityksen hallinnollisista kustannuksista.

Hallituksen esityksessä on todettu, että jos lisävapaapäiviä käsiteltäisiin kuten vuosilomaa, eli niiltä maksettaisiin vuosilomapalkkaa, niiden ajalta kertyisi vuosilomaa ja työ- ja virkaehtosopimusten lomarahaa koskevat määräykset tulisivat sovellettaviksi, olisivat kustannukset korkeammat kuin esityksestä johtuva hallinnollisten kustannusten lisääntyminen. Edelleen on todettu, että lisävapaapäivien käsittely vuosilomana kasvattaisi kustannuksia noin 13 prosenttia verrattuna niihin kustannuksiin, joita esitetystä muutoksesta on arvioitu aiheutuvan. Valtaosa tästä vaikutuksesta syntyisi siitä, että vuosiloman ajalta ansaitaan uutta vuosilomaa. Pieni osa syntyisi vuosilomapalkan laskentasääntöjen noudattamisesta. Arvio ei sisällä kustannuksia, jotka voisivat aiheutua alakohtaisiin työ- ja virkaehtosopimuksiin perustuvien lomarahojen maksamisesta.

Hallinnollisten kustannusten arviointi on vaikeaa. Esityksen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset realisoituvat käytännössä suurimmassa osassa yrityksiä yleensä vasta sellaisissa tilanteissa, kun yrityksellä on työntekijä, johon lisävapaapäiväoikeutta koskeva pykälä soveltuisi. Kaikilla yrityksillä ei ole tarvetta tehdä muutoksia tietojärjestelmiinsä, koska tarvittavat laskelmat voidaan tehdä myös manuaalisesti.

Hallinnollinen tietojärjestelmämuutoksesta johtuva kustannus on joka tapauksessa kertaluonteinen. Pidemmällä aikavälillä esitetty lisävapaapäiviin perustuva malli muodostuu yrityksille siksi keskimäärin vähemmän kustannuksia aiheuttavaksi kuin malli, jossa lisävapaapäiviä käsiteltäisiin kuten vuosilomaa.

Esityksen vaikutuksia osa-aikaisissa ja määräaikaisissa työsuhteissa työskenteleviin ei ole katsottu tarpeelliseksi arvioida erikseen. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi niitä perusteita, joiden mukaan vuosilomaa ansaitaan.

Muut huomiot

Akavan ry:n ja SAK ry:n lausunnoissa on nostettu esiin, ettei esityksessä ole käsitelty lisävapaapäivien suhdetta esimerkiksi eläkkeen ja työttömyysturvan kertymiseen. STTK ry:n lausunnon mukaan uusi sääntely on huomioitava myös työttömyysturva-, eläke- ja palkkaturvalainsäädännössä.

Eläke- ja muiden maksujen osalta sovelletaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Eläkkeiden kertyminen lisävapaapäiviltä maksettavasta korvauksesta ratkaistaneen viime kädessä oikeuskäytännössä. Lainsäädäntö kuuluu näiltä osin sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan.

Palkkaturvana maksetaan työsuhteesta johtuvia saatavia, joiden määrän ja perusteen palkkaturvaviranomainen on saanut selvitettyä. Koska työntekijälle syntynyt oikeus korvaukseen lisävapaapäiviltä on luonteeltaan työsuhteesta johtuva saatava, turvataan se työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa palkkaturvasta.

Akava ry ja SAK ry ovat katsoneet, että säännös siitä, että osasairauspäivärahalla työskentely ei katkaise poissaolon yhdenjaksoisuutta, voi vähentää halukkuutta osasairauspäivärahasta sopimiseen. Osasairauspäivärahaa koskeva säännös lisättiin esitykseen lausuntokierroksen perusteella sen vuoksi, ettei se, jos osasairauspäivärahalla tapahtuva työskentely katkaisisi sairauspoissaolon yhdenjaksoisuuden, vähentäisi työnantajien halukkuutta sopia työskentelystä osasairauspäivärahalla. Osasairauspäiväraha edellyttää työkyvyttömyyttä. Osasairauspäivärahalla voi kokeilla työhön paluuta osa-aikaisena työkyvyttömyyden jatkuessa kuitenkin edelleen.

Osasairauspäivärahalla työskentelevä ansaitsee vuosilomaa vuosilomalain 5, 6 ja 7 §:n säännösten nojalla. Tällä esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa osasairauspäivärahalla työskentelevän loman ansaintaa koskevia säännöksiä.

Lopuksi

Lisävapaaoikeus on erillinen järjestelmä suhteessa vuosilomalain mukaiseen työssäoloaikaan ja työssäoloajan veroiseen aikaan perustuvaan ansaintajärjestelmään. Lisävapaapäiviä käsiteltäisiin siksi eri tavalla kuin vuosilomapäiviä.

Lisävapaapäiväoikeudella turvataan työaikadirektiivin edellyttämä vähimmäisoikeus 24 päivän palkalliseen vuosilomaan.

Työaikadirektiivin sallimalla tavalla lisävapaapäiväoikeus on rajoitettu 12 kuukauden yhdenjaksoiseen poissaoloon.

Vuosilomalain mukaisen vuosilomaoikeuden ylittävistä täydentävistä lisävapaapäivistä säätäminen ei ole ristiriidassa vähimmäisvaatimukset asettavan työaikadirektiivin 7 artiklan kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että:

1. Se, että ehdotetussa sääntelyssä on otettu käyttöön nimitys lisävapaapäivä, ei tee sääntelystä työaikadirektiivin vastaista.
2. Lisävapaapäiviltä maksettavaksi ehdotettu korvaus täyttää työaikadirektiivin asettamat vaatimukset, vaikka lisävapaapäiviltä ei makseta vuosilomalain vuosilomapalkan laskentasääntöjen mukaista vuosilomapalkkaa.
3. Koska oikeus lisävapaapäiviin ei perustu työn tekemiseen tai työssäolon veroiseen aikaan, ei olisi johdonmukaista, että lisävapaapäivät muuttuisivat työssäolonveroiseksi ajaksi niitä pidettäessä.
4. Suomen voimassa olevan vuosilomalain mukaisen vuosilomajärjestelmän on katsottu täyttävän ILO:n palkallista vuosilomaa koskevan yleissopimuksen ratifiointiedellytykset. Yleissopimus on ratifioitu vuonna 1989.
5. Voimassa olevan vuosilomalain mukaisen järjestelmän, jonka mukaan sairauspoissaoloaika on katsottu vain rajoitetusti työssäolonveroiseksi ajaksi, ei ole katsottu olevan perustuslain vastainen.

Kunnioittavasti,

Johanna Ylitepsa
Erityisasiantuntija