Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuosilomalain muuttamisesta (HE 219/2018 vp). Tämän johdosta valiokunta on kutsunut allekirjoittaneen kuultavaksi erityisesti nyt esillä olevan esityksen suhteesta EU-oikeuteen ja Suomen perustuslakiin Tutustuttuani hallituksen esitykseen esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. *Esityksen tausta*

Lakiehdotuksen tarkoituksena on saattaa Suomen vuosilomalaki (162/2005) vastaamaan Euroopan unionin työaikadirektiivin (2003/88/EY) vaatimuksia ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) direktiivin soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä.

Tarkasteltava hallituksen esitys koskee työntekijän oikeutta vuosilomaan, josta säädetään EU:n työaikadirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa: ”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.”

Tästä varsin suppeasta mutta pakottavasta direktiivin artiklasta EUT on antanut varsin yksityiskohtaisia tulkintaohjeita laajassa oikeuskäytännössään. On näin ollen jo pitkään ollut selvää, että Suomen vuosilomalaki ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia. Ongelmana on ollut, että Suomen vuosilomalain perusrakenne perustuu siihen, että vuosilomaetuja (sekä lomaa tai vapaata että rahaa)

ansaitaan työssä olemisen perusteella, kun taas EU-oikeus lähtee siitä, että työsuhteessa olevalla työntekijällä tulee olla täydet vuosilomaoikeudet vaikka hän olisikin ollut poissa töistä silloin, kun vuosilomaetuudet ”ansaittiin”.

Suomen vuosilomalaki on tämän vuoksi kokonaisuudistuksen tarpeessa, mutta sen jälkeen, kun kokonaisuudistukseen tähtäävät kolmikantavalmistelut olivat epäonnistuneet, hallitus on pyrkinyt toteuttamaan EU-lainsäädäntöä kunnioittavan vähimmäisuudistuksen.

2. Uudistuksen lähtökohdat

Suomen vuosilomalain ongelmaksi on EUT:n oikeuskäytännön valossa muodostunut se, että mm. sairaudesta, tapaturmasta tai muusta työkyvyttömyydestä johtuva poissaolo, joka kestää yli 75 päivää ei kerrytä vuosilomaa, jolloin poissaolo sairauden vuoksi johtaa lomaetuuksien menettämiseen (ks. tarkemmin vuosilomalain 7 §:n 2 mom:n kohdat 2-3). EU-oikeus kuitenkin edellyttää, että pitkäänkin työstä näistä syistä poissa olleella henkilöllä tulee olla oikeus nejän viikon palkalliseen vuosilomaan.

Lakiteknisesti EU-oikeuden vaatimukset olisi helposti toteutettavissa pidentämällä ns. työssäoloveroisten päivien lukumäärää nykyisestä 75 päivästä 365 päivään. Tämä johtaisi kuitenkin merkittäviin työvoiman lisäkustannuksiin nykytilanteeseen verrattuna erityisesti pitkissä sairaus- ja työkyvyttömyystilanteissa. Hallituksen esityksessä on tämän vuoksi yritetty varsin mutkikasta ratkaisua, joka toisaalta parantaisi työntekijöiden asemaa ja poistaisi ilmeistä ristiriitaa Suomen ja EU-oikeuden välillä, mutta toisaalta myös pyrkisi minimoimaan työnantajille aiheutuvia lisäkustannuksia.

Lakiehdotuksen ydin muodostuu erityisistä, varsinaisia vuosilomapäiviä täydentävistä ”lisävapaapäivistä”, joista säädettäisiin vuosilomalain 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. Hallituksen esityksen 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". Esityksen perusteluiden mukaan lisäpäivien ajalta ei myöskään kertyisi uutta vuosilomaa ja lisäpäivien ajalta maksettava korvaus poikkeaisi vuosilomapalkasta.

Jo nykyisessä vuosilomalaissa (8 §) on säännöksiä työntekijän oikeudesta vapaaseen. Sellainen työntekijä, joka tekee työtä vähemmän kuin 14 päivää tai 35 tuntia kuukaudessa "ansaitsee" työsuhteen aikana "vapaata kaksi arkipäivää kultakin kalenterikuukaudelta". Tässä on kyse "vapaasta", jolla huolehditaan siitä, että kaikilla työntekijöillä on oikeus vähintään neljän viikon vapaaseen. Lain systematiikassa tämä vapaa ei ole varsinaista vuosilomaa ja uudella sääntelyllä laajennettaisiin merkittävästi "muun vapaan" kuin vuosiloman soveltamisalaa vuosilomalaissa.

3. Täyttääkö hallituksen esitys EU-oikeuden vaatimukset?

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä tarpeenkaan käydä läpi EUT:n kymmeniä oikeustapauksia, jotka koskevat vuosilomaoikeuksia. Direktiivin lähtökohtana on toisaalta, että vuosiloman saamiselle ja myöntämiselle voidaan noudattaa kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettuja edellytyksiä ja toisaalta, että joka tapauksessa on varmistettava, että "*työntekijä saa vähintään neljän viikon palkallisen vuosiloman".*

Ongelmana Suomen hallituksen esityksessä on se, että samaa osaksi lisäpäivistä koostuvaa vapaata, pidetään toisaalta *EU-oikeudellisena vuosilomana*, joka täyttää neljän viikon palkallisen vuosiloman vaatimuksen, ja toisaalta *Suomen oikeuden kannalta vain muuna vapaana, joka ei ole vuosilomaa eikä täytä sen kriteereitä*.

Voidaan väittää, että on semantiikkaa, kutsutaanko vapaata "vuosilomaksi" vaiko "vapaaksi" kunhan työsuhde jatkuu tänä aikana ja työntekijä on vapautettu työstä. On kuitenkin huomattava, että EU-oikeuden edellytyksenä on, että työntekijä saa "palkallisen vuosiloman".

Nähdäkseni sekä Suomen että EU-oikeuden mukaan "palkallisen vuosiloman" käsitteeseen kuuluu se, että myös vuosilomalta ansaitaan vuosilomaa. Tämä on hyvin selvä Suomen vuosilomalain lähtökohta ja se soveltuu myös silloin kuin työntekijä saa vapaata vuosilomalain 8 §:n mukaan. Vaikuttaa näin ollen siltä, ettei tästä vaatimuksesta voida poiketa Suomessa rikkomatta vuosiloman "palkallisuuden" vaatimusta.

En näin ollen pidä EU-oikeuden kannalta mahdollisena, että uuden säädettävän vuosilomalain 7a §:n täydentävät lisävapaapäivät eivät olisi vuosilomaa vuosilomalain tarkoittamassa merkityksessä. Ne ovat mielestäni ”vuosilomaa täydentäviä lisäpäiviä”, jotka tietyissä tilanteissa pidentävät (muutoin alle neljän viikon) vuosilomaa ja muodostuvat osaksi sitä. Esitetyn 7 a §:n mukaan lisävapaapäivien antamiseen sovelletaan myös vuosiloman antamista koskevia säännöksiä, mikä korostaa niiden luonnnetta vuosiloman osana.

TEM on muistiossaan valiokunnalle lähtenyt siitä, että koska lisäpäiväoikeus syntyy sellaisen ajan perusteella, joka ei ole työssäolon veroista aikaa, lisävapaapäivät eivät voi olla työssäolon veroista aikaa niitä pidettäessä. Lisäpäivät ovat kuitenkin ”vuosiloman veroista aikaa” koska niillä täytetään EU-oikeuden neljän viikon palkallisen loman vaatimusta. Sekä EU-oikeuden että Suomen vuosilomalain mukaan vuosiloma-aika syntyy myös vuosilomaa pidettäessä. Tätä pakottavaa kerryttämissääntöä ei voida kiertää nimittämällä vuosiloman osa ”lisävapaaksi”.

Tältä osin hallituksen esitys on korjattava. Korjaus hallituksen esitykseen merkitsisi nähdäkseni, että erikseen on säädettävä, että lisäpäivät kerryttävät uutta vuosilomaa. Se ei toisaalta merkitse, että vuosilomalain 7 §:n 2 mom:n 2-3 kohdan työssäolopäivien veroisten päivien 75 päivän raja tulisi poistaa. Tämä rajoitus liittyy Suomen vuosilomalain kansalliseen lähtökohtaan, jonka mukaan vuosilomaetuuksia ansaitaan lähtökohtaisesti olemalla töissä *(ansaintamalli*) ja se muodostaa siihen sairaspoissaoloja huomioon ottavan poikkeuksen. Tätä taustaa vasten on myös tarkasteltava perustuslain säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa terveydentilan perusteella asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Käsittääkseni vuosilomalain lähtökohtana olevaa ansaintamallia ei ole asetettu kyseenalaiseksi perustuslain perusteella vuosilomalakia säädettäessä, vaan 75 päivän sairauspoissaolon laskemisen työssäolon veroisiksi päiviksi on pidetty hyväksyttävänä ja kohtuullisena. On myös huomattava, että hallituksen nyt tarkasteltava esitys on omiaan parantamaan niiden henkilöiden asemaa, joille tulee pitkiä poissaoloja terveydellisistä syistä.

Perustuslain (ja EU-oikeuden) näkökulmasta hieman ongelmalliselta vaikuttaa sen sijaan 7a §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan poissaolon yhdenjaksoisuutta eivät katkaise sellaiset ”työssäolopäivät tai –tunnit, joiden aikana työskentely perustuu 2 luvun 11 a §:ssä tarkoitettuun sopimukseen osa-

aikatyöstä”. Tällainen sopimus voi kestää useita kuukausia ja työmäärä voi olla 60 % kokoaikaisesta työstä.

4. Yhteenveto

Yhteenvetona esitän, että hallituksen esitys pääpiirteissään on toteutettavissa ja tarpeellinen, kunhan huolehditaan siitä, että

- lisävapaapäivät selvästi määritellään vuosilomaeduiksi, jotka myös kerryttävät vuosilomaa (tältä ajalta työntekijä saa ”palkkaa”); ja

- tarkistetaan poissaolon yhdenjaksoisuutta katkaisevat tekijät.

Lopuksi haluan myös korostaa, että nyt tehtävän uudistuksen merkityksellisyyttä EU-oikeuden kannalta korostaa se, että kyse on EU:n perusoikeuskirjassa turvatusta perusoikeudesta. Perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus palkalliseen vuosilomakauteen. EUT on 6.11.2018 antanut kaksi hyvin merkittävää ratkaisua, joiden mukaan perusoikeuskirjan 31 (2) on pakottava ja automaattinen siten, että sitä on suoraan sovellettava jäsenvaltioiden työsuhteissa (Ks. asia C-684/16 EUT 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft vastaan Tetsuji Shimizu sekä yhdistetyt asiat EUT C-569/16 ja C-570/16. Stadt Wuppertal vastaan Maria Elisabeth Bauer ja Volker Willmeroth vastaan Martina Broßonn). Suomalainen tuomioistuin on näin ollen velvollinen suoraan soveltamaan artiklaa 31 (2) ja jättämään kansallisen oikeuden soveltamatta, jos se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Suomen eduskunnalla on merkittävä vastuu siitä, että vältetään säätämästä lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, jolloin työmarkkinoilla voi syntyä epäselvyyttä ja kalliita riitoja.

Helsingissä 13.12.2018

Niklas Bruun

OTT, professori (em), Hanken