OTT, työ- ja sosiaalioikeuden dosentti
Jaana Paanetoja
13.10.2021

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 129/2021 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 129/2021 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sairausvakuutuslakia, työsopimuslakia ja varhaiskasvatuslakia. Lisäksi muutoksia ehdotetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin, työttömyysturvalakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin sekä yhteensä 24 muuhun lakiin. Esityksen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukainen perhevapaauudistus. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus panna täytäntöön työelämän tasapaino -direktiivi. Säännösmuutoksilla ja –lisäyksillä pyritään edistämään miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä sekä helpottamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Työsopimuslain perhevapaita koskeviin säännöksiin esitetään tehtäviksi sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten edellyttämät muutokset. Lisäksi työsopimuslakiin ehdotetaan direktiivin täytäntöönpanosta johtuvia muutoksia. Direktiivin täytäntöön panemiseksi ehdotetaan säädettäväksi uusi säännös työntekijän oikeudesta omaishoitovapaaseen.

Lausun kunnioittavasti seuraavan (pääosin työsopimuslakiin kohdistuvista muutoksista).

1. Yleisperustelut

Yleisperusteluissa on tarkasteltu sitä, miten työlakien säännökset jo tällä hetkellä vastaavat työelämän tasapaino -direktiivin vaatimuksia ja miltä osin on tehtävä muutoksia, jotta direktiivi tulisi implementoitua asianmukaisesti.

Kiinnitän huomiota seuraaviin yleisperustelujen kirjauksiin.

Esityksen jaksossa 3.1.6.4 kuvataan työaikalain liukuvaa työaikaa, joustotyöaikaa, lyhennettyä työaikaa ja työaikapankkia koskevia säännöksiä, mutta tässä yhteydessä ei tuoda esille säännösten käytännön merkitystä eikä arvioida niiden

tosiasiallista vaikutusta työ- ja perhe-elämän yhdistämisessä. Esityksen sivulla 54 kuvataan direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiolle asetettu vaatimus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että työntekijöillä, jotka ovat määrätyn, enintään kahdeksan vuoden ikäisten lasten vanhempia, ja omaistaan hoitavilla on oikeus pyytää joustavia työjärjestelyjä hoivatarkoituksia varten.

Esityksessä todetaan, että kansallinen lainsäädäntömme ”sisältää jo nykyisellään elementtejä, jotka helpottavat työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista kunkin perheen tarpeiden mukaisesti ja mahdollistavat myös joustavien työjärjestelyjen hyödyntämisen” ja että direktiivissä tarkoitettuina ”joustavina työjärjestelyinä voidaan pitää työsopimuslaissa ja merityösopimuslaissa säädettyä mahdollisuutta työskentelyyn äitiysrahakauden aikana, osittaista vanhempainvapaata, osittaista hoitovapaata, poissaoloa perheenjäsenen tai muun läheisen hoitamiseksi, tilapäistä hoitovapaata sekä *työaikalain mukaisia joustavia työaikajärjestelyitä* (kurs. tässä).”

Esityksen jaksossa 3.1.6.4 kuvattuja työaikalain säännöksiä on siis pidetty osoituksena joustavien työjärjestelyiden mahdollisuudesta. Viittaamalla mainittuihin työaikalain säännöksiin on näkemykseni mukaan kuitenkin synnytetty liian positiivinen kuva nykyisen lainsäädännön tarjoamista mahdollisuuksista. Muun muassa joustotyöaikaa koskevan säännöksen soveltamisala on käytännössä suppea eikä säännös välttämättä auta laajalti yhdistämään työ- ja perhe-elämää.

Esityksen sivulla 55 – 56 selvitetään ensin direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaista vaatimusta varmistaa, että 4, 5 ja 6 artiklassa säädetyn vapaan päättyessä työntekijällä on oikeus palata työhönsä tai vastaavanlaiseen työhön ehdoilla, jotka eivät ole hänelle aikaisempia epäedullisemmat, sekä saada edukseen kaikki työehtojen parannukset, joihin hänellä olisi ollut oikeus, jos hän ei olisi pitänyt kyseistä vapaata. Toiseksi todetaan, että työsopimuslain 7 luvun 9 §:ssä ja merityösopimuslain 5 luvun 11 §:ssä säädetty oikeus työhön paluuseen täyttää direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset. Työsopimuslain 4 luvun 9 §:n mukaan työsopimuslain 4 luvussa ”tarkoitettujen perhevapaiden päättyessä työntekijällä on oikeus palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä. Jos tämä ei ole mahdollista, on työntekijälle tarjottava aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen mukaista työtä ja jos tämäkään ei ole mahdollista, muuta työsopimuksen mukaista työtä.”

Nyt työsopimuslain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 b §, joka koskee omaishoitovapaata. Työsopimuslain systematiikassa kyseinen vapaa lukeutuu perhevapaisiin. Perusteluissa olisi kuitenkin hyvä korostaa, että omaishoitovapaa on jatkossa yksi perhevapaan muoto, ja näin ollen se kuuluu myös työsopimuslain

4 luvun 9 §:n soveltamisalaan, kuten esityksessä on tarkoitettu. Käytännössä työhönpaluuoikeus ei kuitenkaan yleensä vaarannu lyhyen poissaolon jälkeen, mutta informatiivisuuden johdosta on tarkoituksenmukaista nimenomaisesti laajentaa perhevapaa-ilmaisun sisältöä perusteluissa.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kieltääkseen työntekijöiden irtisanomisen ja kaikki irtisanomisen valmistelut sillä perusteella, että he ovat hakeneet tai pitäneet 4, 5 ja 6 artiklassa säädettyä vapaata tai että he ovat käyttäneet 9 artiklassa tarkoitettua oikeutta pyytää joustavia työjärjestelyjä.

Esityksen mukaan (s. 56 – 57) kansallisella tasolla tasa-arvolain 8 §:ssä säädetty syrjinnän kieltoa koskeva sääntely ja perhevapaita käyttävien työsopimuslain 7 luvun 9 §:ssä ja merityösopimuslain 8 luvun 8 §:ssä säädetty tehostettu irtisanomissuoja täyttävät direktiivin 12 artiklan 1 kohdan edellytykset. Tässäkin yhteydessä olisi kuitenkin huomattava, että työsopimuslaissa käytetään yleisesti perhevapaa-ilmaisua. Kun lakiin esitetään lisättäväksi säännös uudesta perhevapaisiin lukeutuvasta vapaasta (omaishoitovapaa), olisi tarkoituksenmukaista mainita myös työsopimuslain 7 luvun 9 §:n piiriin kuuluvien työntekijöiden piirin laajentumisesta.

Esityksen sivulla 57 tuodaan esille direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukainen vaatimus: työntekijät, jotka katsovat joutuneensa irtisanotuiksi sillä perusteella, että he ovat hakeneet tai pitäneet 4, 5 ja 6 artiklassa säädettyä vapaata tai että he ovat käyttäneet 9 artiklassa tarkoitettua oikeutta pyytää joustavia työjärjestelyjä, voivat pyytää työnantajaa esittämään irtisanomiselle asianmukaiset perusteet. Kun irtisanottu työntekijä on hakenut tai pitänyt 4, 5 tai 6 artiklassa säädettyä vapaata, työnantajan on esitettävä irtisanomisperusteet kirjallisesti.

Hallitus katsoo, että työsopimuslain 9 luvun 5 §:n ja merityösopimuslain 10 luvun 7 §:n mukainen velvollisuus päättämisperusteiden ilmoittamisesta työntekijälle kirjallisesti sekä tasa-arvolain 10 §:n mukainen selvitysvelvollisuus täyttävät edellä mainitut direktiivin edellytykset.

Tässä yhteydessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota ainakin siihen, että työsopimuslain 9 luvun 5 §:n mukainen velvollisuus syntyy työnantajalle ensinnäkin vain silloin, jos irtisanomisen perustetta ei ole mainittuna kirjallisessa irtisanomisilmoituksessa. Vaikka säännöksen mukaan työnantajan on työntekijän pyynnöstä viivytyksettä ilmoitettava tälle kirjallisesti työsopimuksen päättymispäivämäärä sekä ne hänen tiedossaan olevat irtisanomisen tai purkamisen perusteena olevat tosiasiat, joiden perusteella työsopimus on

päätetty, ei kysymys ole kuitenkaan syvällisestä tai ”kaiken kattavasta” selvityksestä. Ja kuten edellä tuli ilmi, voivat työsopimuslain 9 luvun 5 §:ssä mainitut asiat sisältyä jo irtisanomisilmoitukseen. Epäselväksi jääkin, riittääkö nykyiset säännökset täyttämään direktiivissä asetetut vaatimukset.

2. Yksityiskohtaiset esitykset ja niiden perustelut

Työsopimuslain 4 luvun 2 a § (osittainen vanhempainvapaa).

Voimassa olevan työsopimuslain 2 §:n 2 ja 3 momentin osa-aikatyötä vanhempainrahakauden aikana koskevat säännökset ehdotetaan otettaviksi - uudistettuina - uuteen 2 a §:ään.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi voimassa olevan 2 §:n 3 momentin säännökset muuttamattomina. Voimassa olevan lain esitöissä (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta HE 147/2002 vp, s. 20) on selostettu, mitä tarkoitetaan osa-aikatyön keskeyttämiseltä edellytetyllä perustellulla syyllä. Työntekijän yksipuolinen oikeus muuttaa sopimusehtoja tulisi kysymykseen silloin, kun lapsen hoitoedellytyksissä olisi tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia, joita osa-aikatyön järjestelyistä sovitta-essa ei ole voitu ottaa huomioon. Tällaisia perusteita olisivat esimerkiksi lapsen kuolema, vanhemman kuolema ja avioero.

Vaikka tässä yhteydessä ei sääntelyä muuteta vaan esitetään osa-aikatyön keskeyttämisen perusteena sama peruste kuin aiemman lainvalmistelun yhteydessä on esitetty, olisi paikallaan miettiä, onko perustetta kuvaava esimerkkiluettelo riittävän kattava tai ajantasainen. Toisin sanoen, tulisiko tässä tuoda laajemmin esille se, mitä tarkoitetaan ”lapsen hoitoedellytyksissä tapahtuvilla olennaisilla muutoksilla”. Muun muassa avioeroa ja ylipäänsä parisuhteen päättymistä saattaa edeltää sellaisia tapahtumia, jotka vaikuttavat olennaisella tavalla lapsen hoitoedellytyksiin.

Omaishoitovapaa, työsopimuslain 4 luku 7 b §

Työsopimuslakiin ehdotettavan uutta säännöstä omaishoitovapaasta:

Työntekijällä on kalenterivuoden aikana oikeus saada enintään viisi työpäivää vapaata työstä henkilökohtaisen avun tai tuen tarjoamiseksi omaiselle tai työntekijän kanssa samassa taloudessa asuvalle läheiselle, jos omainen tai muu läheinen tarvitsee työntekijän välitöntä läsnäoloa edellyttävää merkittävää avustamista tai tukea toimintakykyä huomattavasti alentaneen vakavan sairauden tai vakavan vamman vuoksi. Työntekijällä on oikeus vastaavaan vapaaseen myös edellä tarkoitetun henkilön saattohoitoon osallistumisen vuoksi. Omaisella tarkoitetaan työntekijän lasta, vanhempaa, avio- ja avopuolisoa sekä työntekijän kanssa rekisteröidyssä parisuhteessa olevaa.

Työntekijän on ilmoitettava työnantajalle omaishoitovapaasta ja sen arvioidusta kestosta niin pian kuin mahdollista. Työnantajan pyynnöstä työntekijän on esitettävä luotettava selvitys poissaolon perusteesta.

Pidän säännöstä tervetulleena lisäyksenä työsopimuslain 4 lukuun, ja se näyttää täyttävän direktiivin vaatimukset. Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraavaan.

Säännösmuotoiluun sisältyy useita tulkinnanvaraisuuksia, kuten mitä tarkoitetaan merkittävällä avustamisella ja tuella tai toimintakykyä huomattavasti alentaneella vakavalla sairaudella ja vammalla.

Työsopimuslaissa käytetään sairaus ja tapaturma –ilmaisuja sairausajan palkkasäännöksessä ja sairaus, vamma ja tapaturma –ilmaisuja työntekijän irtisanomisoikeutta koskevassa säännöksessä. Tässä yhteydessä onkin kysyttävä, tulisiko ehdotettavassa säännöksessä mainita myös tapaturma.

Esityksestä tai sen perusteluista ei ilmene, missä hoidettava tai avustettava henkilö voi olla vapaan aikana. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista selventää perusteluissa, että vapaa ei ole riippuvainen siitä, onko omainen tai läheinen kotioloissa, palveluasumisen piirissä, terveyskeskuksen vuodeosastolla vai esimerkiksi sairaalassa.

Ehdotuksen mukaan työntekijällä olisi oikeus omaishoitovapaaseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu omainen tai läheinen on saattohoidossa. Tässäkin yhteydessä olisi syytä tarkentaa saattohoidon sisältöä. Käytännössä omainen tai läheinen voi olla saattohoitoon rinnastettavassa tilanteessa mutta ei pääse esimerkiksi tilan puutteen tai muun syyn johdosta siirtymään varsinaiselle saattohoito-osastolle tai saattohoitoyksikköön.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös työntekijän velvollisuudesta työnantajan pyynnöstä esittää luotettava selvitys poissaolon perusteesta. Saman sisältöinen säännös on työsopimuslain 2 luvun 11 §:ssä, jossa säädetään työkyvyttömyyden todentamisesta sairauspoissaoloissa. Sairausajan palkkaoikeuden perusteeksi

esitettävä luotettava selvitys on pääosin lääkärin kirjoittama työkyvyttömyystodistus. Ehdotetussa säännöksessä luotettavalla selvityksellä tarkoitetaan kuitenkin pääsääntöisesti työntekijän vapaamuotoista selvitystä. Tässä yhteydessä olisi syytä tuoda esille se, että luotettava selvitys tarkoittaa työsopimuslain eri kohdissa erilaista selvitystä. Perusteluissa korostetaan, että omaista tai läheistä koskevan lääkärinlausunnon toimittaminen työnantajalle on mahdollista vain ko. henkilön nimenomaisen suostumuksen perusteella. Mitään mainintaa ei tässä kohdin ole kuitenkaan työnantajan oikeudesta käsitellä käyttöönsä saamia henkilötietoja (ja terveystietoja) eikä myöskään ohjata työnantajaa toimimaan asiassa oikein tietosuojalainsäädäntöä noudattaen.

Vuosilomalaki

Vuosilomalain 7 §:n 2 momentin 1 kohtaan työssäolonveroiseksi ajaksi ehdotetaan lisättäväksi poissaolo, joka johtuu omaishoitovapaasta. Omaishoitovapaasta johtuva poissaoloaika olisi työssäolon veroista aikaa koko sen ajanjakson ajan, kun työntekijä käyttää laissa säädettyä oikeuttaan vapaaseen eli enintään viideltä työpäivältä kalenterivuodessa.

Omaishoitoa koskevan työsopimuslain 4 luvun 7 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työnantaja ja työntekijä voisivat sopia vapaan pitämisestä myös osapäivinä. Näin ollen voisi olla tarpeen mainita, miten osapäivinä pidetty vapaa huomioidaan vuosiloman ansainnassa.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja