17.5.2022

STM/SVO/ETU/Maisonlahti

Perustuslakivaliokunnalle, kuuleminen 18.5.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2022 vp)

Esityksen tavoitteet ja tausta

Työllisyysasteen nousu 15-64 vuotiaiden ikäryhmässä on yksi hallitusohjelman keskeisistä tavoitteista. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on lisättävä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien ja maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille. Huomiota on kiinnitettävä myös toimiin, joiden työllisyysvaikutus näkyy vasta viiveellä.

Edelleen hallituksen ohjelman mukaan työllisyysastetavoite edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoille lisätään. Tässä tarkoituksessa tarvitaan vaikuttavia toimia näiden ryhmien työllistämiseksi, kun työuria pidennetään alusta, keskeltä ja lopusta.

Erityisen tuen tarpeessa olevien kuten ikääntyneiden kohdalla tehostetaan pääsyä työllistymistä edistävien ja yksilöllisten palveluiden piiriin. Työn murrokseen luodaan turvaa osaamista kehittämällä, ja tässä tarkoituksessa muutosturvaa kehitetään parantamaan työntekijöiden osaamista ja työllistymistä.

Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan. Hallituksen esitys muodostaa kokonaisuuden, ja tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä arviolta 8 300 henkilöllä ja julkista taloutta arviolta 200 miljoonalla eurolla vuoden 2029 tasossa.

Työllisyystavoitteen toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan 55 vuotta täyttäneisiin sovellettavia uutta muutosturvakokonaisuutta koskevia säännöksiä. 55 vuotta täyttäneille ehdotetaan yhden kuukauden palkkaa vastaavaa muutosturvarahaa, josta säädettäisiin työttömyysturvalakiin (1290/2002) siitä aiemmin kumotun 9 luvun tilalle lisättävässä uudessa 9 luvussa, arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavaa koulutusta, josta säädettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) lisättävässä uudessa 5 a luvussa, ja työllistymisvapaan pidentämistä verrattuna voimassa olevan lain mukaiseen työllistymisvapaaseen (työsopimuslain (55/2001) 7 lukuun esitettävä uusi 12 a § ja tätä vastaava säännös merityösopimuslain (756/2011) 8 luvun 10 a §:ssä sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 a §:ssä).

Lisäksi 55 vuotta täyttäneiden ja saman työnantajan palveluksessa kolme vuotta olleiden mahdollisuutta siirtyä halutessaan osa-aikatyöhön vahvistettaisiin (muutokset esitetään tehtäväksi työaikalain (872/2019) 15 §:ssä, merityöaikalain (296/1976) 5 a §:ssä ja työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain (248/1982) 6 a §:ssä). Edelleen palkansaajien työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeutta muutettaisiin siten, että vuosina 1963 ja 1964 syntyneiden kohdalla lisäpäivien ikärajaa korotettaisiin ja vuonna 1965 tai sen

jälkeen syntyneillä ei olisi enää oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Tässä tarkoituksessa esitetään muutettavaksi työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:ää.

Muutosturvarahasta ja muutosturvakoulutuksesta muodostuva kokonaisuus ehdotetaan rahoitettavaksi irtisanovalta työnantajalta perittävällä muutosturvamaksulla ja kaikilta työnantajilta perittävällä kollektiivisella muutosturvamaksulla eli muutosturvamaksun yhteisellä osalla. Tässä tarkoituksessa työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin (555/1998) esitetään lisättäväksi uusi 4 a luku. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuottoa ei käytettäisi uuden muutosturvan rahoitukseen.

Edellä kuvatut hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 6 §:n ja 18 §:n sekä osittain myös perustuslain 19 §:n kannalta.

Näiden hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten lisäksi esityksessä on arvioitu muutosten toimeenpanoa koskevia säännösehdotuksia erityisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta.

Lisäpäivien asteittainen poisto

Tässä esityksessä ehdotetaan, että aluksi myöhennetään ja vuonna 1965 syntyneistä alkaen poistetaan palkansaajan työttömyyspäivärahan lisäpäivien muodostama varhaisen työstä poistumisen väylä, joka heikentää ikääntyvien työllisyyttä. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus voi kasvattaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta. Ensinnäkin lisäpäiväoikeuden olemassaolo saattaa kohdentaa irtisanomisia nimenomaan ikääntyneisiin. Toiseksi lisäpäiväoikeuden on arvioitu heikentävän ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä.

Esityksessä ehdotetaan, että vuosina 1961 ja 1962 syntyneillä lisäpäivien ikäraja olisi nykyinen 62 vuotta. Vuonna 1963 syntyneillä ikäraja nostettaisiin 63 vuoteen ja vuonna 1964 syntyneillä 64 vuoteen. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä esitetään, että lisäpäivämahdollisuus poistuisi kokonaan. Nämä ehdotukset eivät vaikuta jo lisäpäivillä olevien tilanteeseen.

Lisäpäiväoikeuden asteittaista poistamista koskevaa ehdotusta on syytä arvioida sekä perustuslain 18 että 19 §:n valossa.

Tällä hetkellä työttömyysturvalaki sisältää kolme erilaista ikärajaa lisäpäiväoikeuden syntymiselle: 60 vuotta 1955 tai 1956 syntyneillä, 61 vuotta vuosina 1957-1960 syntyneillä ja 62 vuotta vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneillä. Kuten ikärajoista ilmenee, lisäpäiväoikeuden alaikärajaa on vuosien saatossa korotettu useasti. Näiden muutosten yhteydessä on havaittu, että lisäpäiväoikeuden menettäneissä ikäryhmissä työllisyys on vahvistunut. Työttömyyden alkamisen muutos vaikuttaa seuraavan kulloisiakin ikärajan muutoksia.

Lisäpäiväoikeutta koskevalta osalta arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota muutosten toteuttamistapaan. Muutoksia toteutetaan asteittain, eikä muutoksella puututa siihen, mihin ikärajaan asti työttömyysetuutta perus- tai ansiopäivärahana taikka työmarkkinatukena on mahdollista saada. Näin ollen yksilöllä olisi siten edelleen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyysturvajärjestelmän kautta lisäpäiväoikeuden poistamisesta huolimatta.

Lisäksi voimaan olisi edelleen jäämässä joukko ikääntyvien perus- tai ansiopäivärahaoikeuden syntymistä tai jatkamista koskevia turvaavia säännöksiä, joiden tavoitteena on kannustaa ja mahdollistaa perus- ja

ansiopäivärahan ehtona olevan työssäoloehdon uudelleen täyttäminen. Näin ollen, ja kun perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnoissaan PeVL 46/2002 vp ja PeVL 25/2013 vp ottanut kantaa lisäpäiväoikeuden ikärajan asteittaiseen nostamiseen, ehdotetun keinon voidaan sinänsä arvioida olevan sekä perustuslain 18 §:n 2 momentin että perustuslain 19 §:n 2 momentin tavoitteiden ja edellytysten mukaisia ja hyväksyttäviä keinoja ikääntyvien työllisyyden parantamiseksi.

Uusi muutosturva

Esityksessä ehdotetaan uutta muutosturvakokonaisuutta sellaisille 55 vuotta täyttäneille palkansaajille, jotka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella oltuaan saman työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta. Muutosturva muodostuisi irtisanotun palkansaajan yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta ja arvoltaan enintään kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta. Toisin kuin nykyisessä muutosturvassa, uudessa muutosturvassa irtisanovan työnantajan koko, käytännössä sen palveluksessa olevien työntekijöiden määrä, ei vaikuttaisi irtisanotun oikeuteen saada muutosturvana tukea uudelleen työllistymiseensä. Samalla uuteen muutosturvaan oikeutetuilla palkansaajilla pidennettäisiin työllistymisvapaata nykyisestä. Uusi muutosturva rahoitettaisiin irtisanovan työnantajan muutosturvamaksulla ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun tehtävällä korotuksella.

Muutosturvakokonaisuutta, joka kohdennettaisiin edellä todetulle palkansaajien joukolle, on syytä arvioida erityisesti perustuslain 6 ja 18 §:n valossa.

Uuden muutosturvakokonaisuuden tavoitteena on varhentaa kohderyhmään kuuluvien kohdalla työnhakijaksi ilmoittautumista ja näin muun muassa osaamiskartoitusten piiriin tuloa, ja koulutuksen kautta – myös irtisanomisaikana toteutettavan koulutuksen mahdollisuuksien parantamisen kautta - vahvistaa osaamista ja antaa tukea uudelleen työllistymiselle. Näin erityisesti siksi, että vaikka koulutusaste on yleisesti noussut, pelkän perusasteen koulutustaustan omaavien osuus ikäluokasta alkaa kasvaa 53 ikävuoden jälkeen. OECD:n maaraportin mukaan yli 55-vuotiaille ja vähän koulutetuille uuden työpaikan löytäminen on useita muita työtä vailla olevia ryhmiä vaikeampaa, ja niillä, jotka eivät löydä uutta työtä vuoden aikana, on suuri riski ajautua pitkäaikaistyöttömäksi tai kokonaan pois työmarkkinoilta, varsinkin yli 55-vuotiailla. Muutosturvarahalla puolestaan parannettaisiin kohderyhmään kuuluvien toimeentulon turvaa. Se myös kattaisi koulutukseen osallistumisesta syntyviä kustannuksia, sillä kokonaisuuden yhteydessä on syytä huomioida, että silloin, jos muutosturvakoulutukseen osallistutaan työttömyyden jo alettua, etuus maksetaan työttömyyden, ei työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, perusteella.

Koska esitetyillä palveluprosessia ja koulutusoikeutta koskevilla muutoksilla korvattaisiin kumottavaksi esitettyä lisäpäiväoikeutta, ja koska työnantajille kohdistuvalla muutosturvan rahoitusvastuulla pyritään vaikuttamaan ikäryhmään kohdistuviin irtisanomisiin, keinojen voidaan arvioida olevan sekä perustuslain 6 §:ssä että perustuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tavoitteiden ja edellytysten mukaisia sekä hyväksyttäviä keinoja ikääntyvien työllisyyden parantamiseksi.

Osa-aikatyö

Esityksessä ehdotetaan, että 55 vuotta täyttäneiden oikeutta työajan lyhentämiseen vahvistetaan työaikalakiin tehtävillä muutoksilla. Tässä tarkoituksessa esitetään 55 vuotta täyttäneille saman työnantajan palveluksessa vähintään kolme vuotta olleille työntekijöille vastaavaa oikeutta työajan lyhentämiseen kuin nykyisin on varhennetun vanhuuseläkkeen tai osatyökyvyttömyyseläkkeen kohdalla.

Ehdotusta on syytä arvioida erityisesti perustuslain 18 §:n 2 momentin valossa.

Osa-aikatyötä koskevan ehdotuksen tavoitteena on työssä pysymisen edistäminen työn vapaaehtoista joustavuutta lisäämällä ja sitä kautta työssä jaksamista edistämällä. Tätä kautta edistetään työurien pidentämistä ja ikääntyvien työllisyyttä. On olemassa tutkimusnäyttöä, että ikääntyvien vapaaehtoinen osa-aikatyö lisää työntekijän työhyvinvointia sekä yleistä hyvinvointia jopa enemmän kuin eläkkeellä oleminen, ja että nimenomaan mahdollisuus päättää omasta työajastaan on keskeinen hyvinvointia kasvattava tekijä, ei niinkään työajan pituus itsessään. Täten puhtaasti työssä jaksamisen kannalta vapaaehtoisen osa-aikatyön mahdollisuuksien lisääminen todennäköisesti parantaisi työssä jaksamista.

Ikääntyvien osa-aikatyöhön siirtyminen voi eräiden tutkimusten mukaan pidentää työuria (jopa työtunneissa mitattuna), jos osa-aikaistuminen on työntekijälähtöistä. Työvoimatutkimuksen mukaan työntekijän oma halu tehdä osa-aikatyötä sekä terveydelliset syyt korostuvat yli 55-vuotiailla osa-aikatyön syynä. Osa-aikatyön määrän on arvioitu vaikuttavan muiden Pohjoismaiden korkeampaan ikääntyneiden työllisyyteen.

Työntekijöitä koskee työaikalain voimassa olevat säännökset lyhennetystä työajasta. Niissä huomioidaan työntekijän terveydelliset ja sosiaaliset syyt sekä osittainen varhennettu vanhuuseläke ja osatyökyvyttömyyseläke osa-aikatyötoiveen syynä. Ikääntymiseen liittyy myös vastaavia työaikojen jouston tarpeita. Ikääntyvien kohdalla vapaaehtoisen osa-aikatyön vaikutukset työllisyyteen voivat olla myönteisempiä kuin koko väestön kohdalla. Koko väestön kohdalla osa-aikatyön kasvun katsotaan tyypillisesti vähentävän tehdyn työn määrää. Tällä voidaan perustella ikärajan asettamista.

Ehdotuksen perusteiden voidaan arvioida olevan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisen tavoitteen mukaisia ja hyväksyttäviä.

Yhteenveto

Ehdotettujen säännösten perustuslain mukaisuutta arvioitaessa on perusteltua ottaa huomioon ehdotetut muutokset ja niiden arvioidut vaikutukset kokonaisuutena. Työllisyysvaikutusten kannalta keskeinen muutos on työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistaminen. Ehdotettujen uuteen muutosturvakokonaisuuteen ja osa-aikatyöhön liittyvien muutosten arvioidaan myös kokonaisuutena edistävän 55 vuotta täyttäneiden työllisyyttä toisaalta sitä kautta, että työnantajille luotaisiin maksuvastuun kautta negatiivinen kannuste olla kohdistamatta irtisanomisia ikääntyviin ja toisaalta sitä kautta, että edistettäisiin irtisanotuksi tulleiden mahdollisimman nopeaa työllistymistä. Toisaalta työssä pysymistä ja työurien pidentymistä voidaan edistää myös mahdollistamalla työssä oleville paremmat työajan joustot.

Lisäpäiväoikeuden asteittaisella poistamisella on ikääntyvien työllisyyttä lisääviä vaikutuksia. Lisäpäiväoikeuden poistaminen aiheuttaa kuitenkin negatiivisia vaikutuksia niille ikääntyneille

työntekijöille, jotka tulevat irtisanotuiksi ja joiden työttömyys pitkittyy. Ottaen huomioon työttömyysturvan lisäpäiviä koskevan oikeuden merkitys ikääntyvien irtisanotuksi tulleiden ansiotason turvaamisessa, on tarpeen samassa yhteydessä toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan ikääntyvien työssä pysymistä. Ehdotetuilla muutosturvaa koskevilla toimenpiteillä tasapainotetaan ja pyritään lieventämään oikeuden poistamisesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia ikääntyville.

Uuden muutosturvakokonaisuuden kohdentamisen kannalta on syytä kiinnittää huomiota käytettävissä olevaan työttömyyden pitkittymisen riskiä kuvaavaan tietoon. Tilastojen mukaan työttömyyden pitkittymisen riski kasvaa tasaisesti iän myötä, mikä puoltaa ikääntyviä koskevia erityissäännöksiä. TE-toimistoissa ja työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa käytetään osana työnhakijoiden palvelutarpeen arviointia profilointimallia, jossa työnhakijan ominaisuuksien perusteella ennustetaan tilastollisesti työnhakijan pitkäaikaistyöttömyyden riskiä. Pitkäaikaistyöttömyydellä tarkoitetaan 12 kuukautta tai sitä pidempään jatkunutta yhdenjaksoista työttömyyttä. Profilointimallissa pitkäaikaistyöttömyyden riski kasvaa merkittävästi 50—54-vuotiaiden ikäryhmän ja 55—59-vuotiaiden välillä siten, että vanhimpien ikäluokkien riski pitkäaikaistyöttömyydelle on nuorempia ikäluokkia korkeampi. Tarkasteltaessa työttömyysjaksoa edeltäneen työsuhteen päättymisen syitä mallin perusteella pitkäaikaistyöttömyyden riski on korkein tuotannollistaloudellisista syistä irtisanotuilla, työttömyyden pitkittymisen riskin ollessa merkittävästi korkeampi kuin esimerkiksi henkilöillä joiden määräaikaisuus on päättynyt. Myös tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että ikä sekä työhistoria kyseisen työnantajan palveluksessa kasvattavat työpaikan menettämisen kustannuksia, sekä työttömyyden pitkittymisen riskin että työttömyyttä seuraavan työpaikan matalamman palkkatason kautta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty hyväksyttävänä ikärajan asettamista esimerkiksi sillä perusteella, että yli 60-vuotiaiden työllistymisen on arvioitu tilastojen perusteella olevan huomattavasti muita ikäryhmiä vaikeampaa. Vaikka tilastotiedon perusteella ei voida tehdä aukotonta johtopäätöstä, että juuri 55 ikävuoden kohdalla työttömyyden pitkittymisen riskissä tapahtuisi erityisen merkittävä, nopea muutos verrattuna nuorempiin ikäryhmiin, edellä kuvatusti voidaan kuitenkin todeta, että 55 vuotta täyttäneiden työttömyys pitkittyy todennäköisemmin kuin nuoremmilla ikäryhmillä, ja erityisen todennäköiseltä työttömyyden pitkittyminen vaikuttaa silloin, jos työllistyminen on päättynyt irtisanomiseen tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla. Lisäksi on tarkoituksenmukaista, että ikääntyvien työllisyyttä pyrittäisiin parantamaan jo sitä ajankohtaa aiemmin, josta lukien työllistyminen tilastollisesti kääntyy merkittävästi epätodennäköisemmäksi.

Ikärajan asettamista 55 vuoteen voidaankin perustella esityksen tavoitteiden kannalta. Työllisyyden edistämisen ja työurien pidentämistavoitteiden mukaisesti on perusteltua kohdistaa erityisiä toimenpiteitä laajempaan ikääntyvien joukkoon kuin vain eläkeiän kynnyksellä oleviin. Myös vuoden 2013 muutosturvan toimivuutta koskevan tutkimuksen mukaan, mitä vanhempiin muutosturvan piirissä oleviin tullaan, sitä harvemmat työllistyvät verrattuna nuorempiin ikäluokkiin. Selvä ero oli tuolloin nähtävissä työttömien määrässä erityisesti juuri 60-vuotiaiden molemmin puolin. Tutkimuksessa suositeltiinkin kiinnitettävän huomiota erityisesti ikääntyneiden pidemmän työkokemuksen omaavien henkilöiden työllistymisen edistämiseen.

Työllistymisvapaan ja työnantajan tarjoaman koulutuksen tai valmennuksen tarkoituksena on edistää irtisanottavien mahdollisimman nopeaa uudelleentyöllistymistä. Muutosturvan toimintamallilla on todettu olevan positiivista vaikutusta työllistymiseen ja sitä on kehitetty edelleen.

Uuden muutosturvan osalta arvioon vaikuttaa myös sen elementtien eli muutosturvarahan, muutosturvakoulutuksen ja pidentyvien työllistymisvapaiden tosiasiallinen vaikutus ikääntyvien irtisanomisten torjumisessa. Tässä arvioinnissa keskeinen elementti on irtisanovalle työnantajalle kohdistettava muutosturvamaksu. Muutosturvamaksu tulee olemaan pienempi kuin nykyinen lisäpäiviin liittyvä omavastuumaksu. Työnantajan koko otettaisiin omavastuumaksua vastaavalla tavalla huomioon maksua määriteltäessä, mikä tarkoittaisi, ettei maksua määrättäisi pienille työnantajille ollenkaan. Nykyistä lisäpäivien rahoitukseen kohdistuvaa irtisanovan työnantajan omavastuumaksua on arvioitu, ja suurempien yritysten kohdalla irtisanomiskustannuksen nousu vähensi siirtymiä työttömyyteen.

Positiivista erityiskohtelua koskevat työllistymisvapaata, muutosturvakoulutusta ja muutosturvarahaa koskevat ehdotukset tarkoittaisivat erityistä etuutta ikääntyville verrattuna muihin irtisanottaviin työntekijöihin. Irtisanotuksi tulevan työntekijän kannalta erityisillä oikeuksilla voidaan arvioida olevan kohtuullisen suurikin merkitys. Kuitenkin jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan irtisanottavat ovat eri asemassa muutosturvan suhteen riippuen työhistorian pituudesta ja työnantajan koosta. Ikärajojen ja työn päättymissyytä koskevien ehtojen asettaminen on sinänsä katsottu olevan työttömyysturvajärjestelmässä luontevaa asian luonteen vuoksi edellyttäen, että erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Ikääntyneitä työnhakijoita koskevat myös esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä ja työttömyysturvalaissa olevat erityissäännökset, jotka mahdollistavat heille paluun takaisin ansioturvan piiriin työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä. Kun myös voimassa olevassa laissa on eroja muutosturvan ja työttömyysturvan osalta ja osa eroista perustuu myös ikään, ei ehdotettujen muutosten arvioida asettavan irtisanottavia työntekijöitä kohtuuttomasti eri asemaan.

Esityksen tavoitteet ovat perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaiset. Ottaen huomioon ehdotetut muutokset kokonaisuutena, ikääntyvien työmarkkina-asema ja ehdotettujen toimenpiteiden arvioitu vaikuttavuus, ehdotetulle kohderyhmälle kohdistettaville erityisille toimenpiteille voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan osittain voimaan jo 1.8.2022, millä mahdollistettaisiin se, että Työllisyysrahasto voisi huomioida työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun esitettävän muutosturvaosan tehdessään vuoden 2023 työttömyysvakuutusmaksujen määrää koskevan esityksen elokuussa 2022.