ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
16.5.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 62/2022 vp) eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on parantaa 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta, työmarkkina-asemaa ja työssä jaksamista. Tavoitteen saavuttamiseksi muutettaisiin työttömien palveluja, työttömyysturvan rahoitusta sekä muutosturvaa ja osa-aikaista työllistymistä koskevia säännöksiä (s. 1). Ikääntyvien osallistumista työmarkkinoille pyritään edistämään niin, että työllisyys paranee noin 8 300 työllisellä vuoden 2029 loppuun mennessä (s. 30).

Esitys sisältää ehdotukset kaikkiaan 12 lain muuttamisesta. Muutokset koskisivat muiden ohella työttömyysturvalakia (1290/2002; 1. lakiehdotus), julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012; 2. lakiehdotus), työsopimuslakia (55/2001; 4. lakiehdotus) ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998; 10. lakiehdotus). Ehdotukset ovat merkityksellisiä yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa (PL 6 §), oikeutta työhön ja elinkeinovapautta (PL 18 §) sekä oikeutta perustoimeentulon turvaan (PL 19 § 2 mom.) koskevien perusoikeuksien kannalta.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset uutta muutosturvaa koskeviksi säännöksiksi. Uusi muutosturva muodostuisi yhden kuukauden palkkaa vastaavasta *muutosturvarahasta* (1. lakiehdotus 9 luku), arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta *muutosturvakoulutuksesta* (2. lakiehdotus 5a luku) ja *pidentyvästä työllistymisvapaasta* (4. lakiehdotus 7 luku 12a §; 5. lakiehdotus 8 luku 10a §; 9. lakiehdotus 37a § 1 mom.). Valtion virkamiesten ja kirkon viranhaltijoiden pidentyvästä työllistymisva-

paasta ei säädettäisi laissa, vaan perustelujen mukaan siitä sovittaisiin asianomaisissa virkaehtosopimuksissa (s. 32).

Muutosturvakoulutus olisi uusi julkinen työvoima- ja yrityspalvelu, jonka järjestämisestä vastaisi työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) (2. lakiehdotus 12 luku 8a §). Sen yleisistä edellytyksistä säädettäisiin 2. lakiehdotuksen 5a luvun 2 §:ssä. Koulutukseen pääseminen edellyttäisi, että henkilö on irtisanottu tuotannollisella tai taloudellisella irtisanomisperusteella ja että hän viimeistään irtisanomispäivänä on täyttänyt 55 vuotta. Muut edellytykset koskisivat irtisanomista edeltävää työssäoloaikaa irtisanovan työnantajan palveluksessa ja toisaalta sitä aikaa, jonka kuluessa henkilön on rekisteröidyttävä työnhakijaksi TE-toimistossa. Edellytykset täyttävällä henkilöllä olisi perustelujen mukaan subjektiivinen oikeus muutosturvakoulutukseen (s. 86), vaikka tämä ei ilmene suoraan säännöksen sanamuodosta (2. lakiehdotus 5a luku 2 § 1 mom.). Samoja edellytyksiä sovellettaisiin muutosturvarahan saamiseen. Muutosturvarahaan olisi subjektiivinen oikeus sillä, joka täyttää säädetyt edellytykset (1. lakiehdotus 9 luku 1 § 1 mom.). Pidennetty työllistymisvapaa edellyttäisi muun ohella niin ikään sitä, että työntekijä on irtisanomishetkellä täyttänyt 55 vuotta (4. lakiehdotus 7 luku 12a § 1 mom.; 5. lakiehdotus 8 luku 10a § 1 mom.; 9. lakiehdotus 37a § 1 mom.).

Muutosturvan rahoittamiseksi säädettäisiin *työnantajan muutosturvamaksusta* (10. lakiehdotus 4a luku). Maksu muodostuisi irtisanovan työnantajan muutosturvamaksusta ja muutosturvamaksun yhteisestä osasta. Ensin mainittu maksu perittäisiin määrätyin edellytyksin työnantajalta, joka irtisanoo työntekijän tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla. Maksu olisi maksettava 2. lakiehdotuksen 5a luvun 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetusta työntekijästä eli henkilöstä, joka muun muassa ikänsä perusteella on oikeutettu uuteen muutosturvaan (10. lakiehdotus 14a §). 55 vuotta täyttäneen työntekijän irtisanomisesta aiheutuisi siten työnantajalle lisäkustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa irtisanominen kohdistui nuorempaan henkilöön. Maksuvelvoitteeseen ja maksun suuruuteen vaikuttaisivat tosin muutkin seikat, kuten irtisanomisperuste, irtisanotun työntekijän työhistoria ja työnantajan koko.

Lisäksi työaikalakiin (872/2019), merityöaikalakiin (296/1976) ja lakiin työajasta kotimaanliikenteen aluksissa (248/1982) lisättäisiin säännökset työnantajan velvollisuudesta järjestää työ osa-aikatyön mahdollistavalla tavalla silloin, kun 55 vuotta täyttänyt, työnantajan palveluksessa vähintään kolme vuotta ollut työntekijä haluaa lyhentää säännöllistä työaikaansa (6. lakiehdotus 15 §; 7. lakiehdotus 5a §; 8. lakiehdotus 6a §).

Selostetut säännösehdotukset sisältävät monenlaisia henkilöön perustuvia erotteluja. Esimerkiksi muutosturvakoulutusta ja muutosturvarahaa koskevat säännökset kohtelisivat irtisanottuja työntekijöitä eri tavoin henkilön iästä, työhistoriasta ja irtisanomisperusteesta riippuen. Merkityksellisin erotteluperuste valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta olisi *henkilön ikä*. Säännökset (myös pidennettyä työllistymisvapaata, osa-aikatyötä ja muutosturvamaksua koskevat) asettaisivat 55 vuotta täyttäneet henkilöt eri asemaan – tässä tapauksessa edullisempaan asemaan – samassa tilanteessa oleviin nuorempiin henkilöihin nähden.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on pidetty toisaalta ominaisena, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp s. 42–43; esim. *PeVL 8/2020 vp* s. 2 ja *PeVL 57/2016 vp* s. 2 ja näissä lausunnoissa viitatut lausunnot).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletään asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, *iän*, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Peruslakivaliokunnan mukaan säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka. (Esim. PeVL 8/2020 vp s. 2 ja PeVL 57/2016 vp s. 2 ja niillä mainitut lausunnot)

Perustuslain 6 § ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkkaan ikärajaan perustuvaa sääntelyä on pidetty kuitenkin perusoikeusherkkänä huomioon ottaen 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla. Hyväksyttävän perusteen on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. (PeVL 8/2020 vp s. 2 ja PeVL 57/2016 vp s. 2–3 ja niillä mainitut lausunnot) Valiokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin normatiivinen näkökulma, erityisesti perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 57/2016 vp s. 3 ja siinä viitattu lausunto).

Ikään perustuvaa sääntelyä perustellaan esityksessä pyrkimyksellä parantaa 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan. Tällä tavoin pyritään kohentamaan työllisyyttä noin 8300 työllisellä vuoden 2029 loppuu mennessä (s. 1, 30). Tavoitteena on nopeuttaa 55 vuotta täyttäneiden uudelleen työllistymistä ja edistää heidän osaamistaan, vähentää tämän ryhmän muu-

ta väestöä keskimäärin matalammasta koulutustasosta johtuvia uudelleen työllistymisen kynnyksiä sekä vähentää 55 vuotta täyttäneisiin kohdistuvia irtisanomisia ja varmistaa osaamisen edistämiseen kohdentuvien palveluiden rahoitus. Tavoitteena on myös hyödyntää nykyistä laajemmin osa-aikatyön mahdollisuuksia 55 vuotta täyttäneiden työssä jatkamisen ja jaksamisen tukena (s. 31). – Tavoitteet ovat kiinteässä yhteydessä *oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevaan perustuslain 18 §*:ään. Koska uudistuksella pyritään toteuttamaan perustuslain julkiselle vallalle vahvistamaa toimeksiantoa edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18 § 2 mom.), tavoitteita on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä.

Uudistusta tukevia tosiasioita esitellään säätämisjärjestysperustelujen sivuilla 112–117. Yhteenvetona todetaan, että ”kokonaisuutena työllisyysasteen laskusta, työttömyysasteen noususta ja työttömyyden pitkittymisen riskistä muodostuva kokonaisuus” alkaa vaikuttaa 55 täyttäneiden ja tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanottujen kohdalla (s. 117). Johtopäätös ei näyttäisi perustuvan välittömästi tai yksinomaan edeltävillä sivuilla esiteltyihin tilastotietoihin. Niiden mukaan työvoimaan osallistuminen ja työllisyys vähenevät merkittävästi vasta 60 vuotta täyttäneiden kohdalla, eikä 55–59 -vuotiaiden työttömyysaste poikkea olennaisesti 30–34 -vuotiaiden tai 35–54 -vuotiaiden työttömyysasteesta (s. 113–114). 60–64 -vuotiaiden työttömyysaste taas on selvästi suurempi kuin 55–59 -vuotiaiden (s. 114). Työttömyyden riski kasvaa tasaisesti iän myötä, mutta erityisen selvästi se kasvaa noin 60–61 ikävuoden kohdalla (s. 114). Pitkäaikaistyöttömyyden riskin todetaan olevan toisaalta 55–59 -vuotiailla nuorempia ikäluokkia korkeampi (s. 116).

Ehdotettua 55 vuoden ikärajaa perustellaan ennen muuta sillä, että ”tarvittaviin toimiin tulee ryhtyä riittävän ajoissa eikä esimerkiksi vasta sitten, kun työllistymisen todennäköisyys myöhempinä ikävuosina vähenee vielä merkittävämmin” (s. 117). Vaikka viimeksi mainittua argumenttia on pidettävä painavana, perustelut eivät tarjoa nähdäkseni riittävän vahvaa tukea ehdotetulle ikärajasääntelylle. Avoimeksi jää niiden perusteella kysymys, miksi erotteluperusteena käytetään juuri 55 (eikä esimerkiksi 58 tai 60) vuoden ikää. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Se kieltää asettamasta ihmisiä tai ihmisryhmiä mielivaltaisesti toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla (edellä).

Ehdotetulla erottelulla lienee sinänsä mahdollista saavuttaa sääntelylle asetetut hyväksyttävät päämäärät eli parantaa ikääntyvien henkilöiden työllisyyttä, työmarkkina-asemaa ja työssä jaksamista. Tärkeä syy on se perusteluissa todettu seikka, että työttömyyden, myös pitkäaikaistyöttömyyden, riski kasvaa iän myötä. Kysymys on vain siitä, olisiko kyseistä tavoitetta mahdollista edistää yhtä hyvin tai jopa paremmin muuta ikärajaa käyttämällä. Tähän perustelut eivät anna vastausta.

Oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19 § 2 mom.)

Esityksen mukaan työttömyyspäivärahaa koskevan *lisäpäiväoikeuden* (ns. työttömyysputken) ikärajaa korotettaisiin asteittain ja oikeus poistettaisiin vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä ikäluokilta (1. lakiehdotus 6 luku 9 § 1 mom.). Perusteluna on ikääntyvien henkilöiden työllisyyden tukeminen. Lisäpäiväoikeuden todetaan muodostavan varhaisen työstä poistumisen väylän, joka heikentää ikääntyvien työllisyyttä. Aiemmin tehdyillä ikärajan korotuksilla on havaittu olleen työttömyyden alkamista myöhentävä vaikutus (s. 31, 117).

Ehdotus on merkityksellinen *perustuslain 19 §:n 2 momentin* kannalta. Säännöksen mukaan lailla taataan jokaiselle *oikeus perustoimeentulon turvaan* muun muassa työttömyyden aikana. Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin tähän oikeuteen tiukentamalla asteittain lisäpäiväoikeuden edellytyksiä ja poistamalla kyseinen oikeus kokonaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä.

Pyrkimys parantaa ikääntyvien henkilöiden työllisyyttä toteuttaa julkiselle vallalle *perustuslain 18 §:n 2 momentissa* vahvistettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tavoite on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä.

Heikennys kohdistuisi pieneen henkilöjoukkoon. Lisäpäivien nykyinen alaikäraja on vuoden 1961 jälkeen syntyneillä 62 vuotta, minkä vuoksi lisäpäivät kohdistuvat näissä ikäryhmissä henkilöihin, jotka jäävät työttömiksi yli 60-vuotiaana ja ovat oikeutettuja työttömyyspäivärahaan (perustelut s. 44). Vuonna 2019 lisäpäiviltä sai ansiopäivärahaa reilut 13 000 henkilöä. Lisäpäivät vaikuttivat myös normaalilla ansiopäivärahalla oleviin henkilöihin, jotka tulisivat oikeutetuiksi lisäpäiviin saatuaan työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Vuoden 2019 lopussa lisäpäivillä oli yli 7 000 henkilöä (s. 44). Koska vuonna 1965 syntyneet saavuttaisivat nykyisin säädetyn lisäpäiväoikeuden ikärajan (62 vuotta) vuonna 2027 (s. 118), oikeuden poistaminen alkaisi vaikuttaa vasta neljän vuoden kuluttua lain voimaantulosta edellyttäen, että voimaantulo tapahtuisi vuonna 2023. Tämä pehmentäisi heikennyksen vaikutuksia erityisesti niihin henkilöihin, joita se koskisi aluksi (vrt. *PeVL 60/2002 vp* s. 2).

Lisäpäiväoikeuden poistamisesta ei aiheutuisi putoamista pois perustoimeentuloa turvaavan oikeuden piiristä, jolloin myöskään uusia väliinputoajaryhmiä ei muodostuisi. Perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista niin kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (*HE 309/1993 vp* s. 70/II). Jos henkilön oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt säädetyn enimmäisajan täyttymisen vuoksi, hän on oikeutettu työmarkkinatukeen edellyttäen, että hän täyttää työmarkkinatuen myöntämisedellytykset. Työmarkkinatuki on kestoltaan rajoittamaton, ja sillä turvataan työttömyyspäivärahan tavoin perustuslaissa tarkoitettua oikeutta perustoimeentulon turvaan. Työmarkkinatuki on kuitenkin tasoltaan erityisesti ansiopäivärahaa heikompi etuus, mistä syystä lakiehdotus merkitsee heikennystä perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaamaan oikeuteen. Kyseinen perustuslain säännös ei kiinnity toisaalta suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin eikä suojaa niitä sellaisinaan. Lisänäkökohtana voidaan viitata uutta muutosturvaa koskeviin

säännösehdotuksiin, jotka hyväksytyiksi tullessaan kompensoisivat ainakin osaksi lisäpäiväoikeuden heikennyksiä siitä huolimatta, että muutosehdotusten kohderyhmät ovat vain osaksi samat (ks. s. 44). – Pidän lisäpäiväoikeutta koskevaa muutosehdotusta näillä perusteilla oikeasuhtaisena ja muutoinkin perustuslain mukaisena.

Tampereella 16.5.2022

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)