Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 62/2022 vp eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain mukainen *työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeus lakkautettaisiin* asteittain siten, että vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä ei enää olisi oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Vuosina 1963 ja 1964 syntyneiden kohdalla lisäpäiväoikeuden mahdollistavaa ikärajaa korotettaisiin.

Lisäksi ehdotetaan, että 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden tukemiseksi ja työttömyysjaksojen lyhentämiseksi säädettäisiin *uudesta muutosturvamallista*, joka koskisi vähintään viisi vuotta saman työnantajan palveluksessa olleita, tuotannollisilla tai taloudellisilla syillä irtisanottuja palkansaajia. Uuden muutosturvaoikeuden piiriin kuuluvien palkansaajien työllistymisvapaata pidennettäisiin, ja he olisivat oikeutettuja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavaan työ- ja elinkeinotoimiston hankkimaan muutosturvakoulutukseen sekä yhden kuukauden palkkaa vastaavaan muutosturvarahaan. Muutosturvarahan maksaisi työttömyyskassaan kuuluville palkansaajille työttömyyskassa ja muille palkansaajille Kansaneläkelaitos.

Työssä jaksamisen tukemiseksi vahvistettaisiin 55 vuotta täyttäneiden, saman työnantajan palveluksessa kolme vuotta olleiden mahdollisuutta siirtyä halutessaan osa-aikatyöhön.

Hallituksen esitys on relevantti lähinnä perustuslain 6, 18.2 ja 19.2 §:n näkökulmasta.

Lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen ja PL 19.2 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 9 §:n mukainen työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeus lakkautettaisiin asteittain siten, että vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä ei enää olisi oikeutta lisäpäiviin. Työttömyysturvalain kyseisen säännöksen mukaan lisäpäiväoikeus koskee niin työttömän peruspäivärahaa kuin ansiopäivärahaakin.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan ansiosidonnaiset toimeentuloturvaetuudet eivät nauti perustuslain 19.2 §:n suojaa esimerkiksi etuuksien heikennyksiä vastaan; suoja ulottuu vain siihen ansiosidonnaisten etuuksien osaan, joka vastaa aiemmista ansiotuloista riippumatonta perusturvaetuutta. Koska lisäpäivärahasta luopuminen kuitenkin koskisi myös peruspäivärahalla olevia työttömiä työnhakijoita, tulee ehdotusta arvioida perustuslain 19.2 §:ää koskevasta valtiosääntödoktriinista käsin.

Lisäpäiväoikeuden päättyessä työtön työnhakija siirtyy työttömyysturvalain 7 luvun 1 §:n 2 kohdan nojalla työmarkkinatuelle. Koska työmarkkinatuki kuitenkin on samansuuruinen kuin työttömän peruspäiväraha, ei ehdotettu lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen merkitse perustyöttömyyspäivärahalla olevan henkilön osalta heikennystä työttömyysetuuden tasoon.

Työmarkkinatuelle siirtyminen heikentää kuitenkin eräiltä muilta osin peruspäivärahalla olevan työttömän oikeuksia. Toisin kuin peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ei esimerkiksi makseta ulkomailla tapahtuvan työnhakun ajalta laisinkaan. Tällä perusteella voidaan katsoa, että lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen heikentää peruspäivärahalla olevien ja lisäpäiviin oikeutettujen työttömyysturvaan liittyviä muita oikeuksia. On siten kysyttävä, onko lisäpäiväoikeuden lakkauttamiselle esitetty perustuslain 19.2 §:n kannalta valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perustelut.

Hallituksen esityksen (s. 8–10) mukaan lisäpäiväoikeus voi kasvattaa ikääntyneiden työttömyyttä kahdella tapaa. Lisäpäiväoikeus saattaa vaikuttaa ensinnäkin siten, että työnantajat kohdistavat irtisanomisia ikääntyneisiin työntekijöihin, jotka ovat oikeutettuja työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Toisekseen lisäpäiväoikeuden on arvioitu heikentävän ikääntyneiden uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä; ikääntyneet ovat suuremmassa riskissä joutua pitkäaikaistyöttömiksi. Ehdotetun muutoksen tavoitteena olevaa ikääntyneiden työllistymisen edistämistä voidaan pitää perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvänä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteluna muutokselle.

Koska lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen ei alentaisi peruspäivärahaa saavien työttömien työttömyysetuuden tasoa, ei ehdotusta voida myöskään pitää ”olennaisena puuttumisen” (HE 309/1993 vp, s. 71) perustyöttömyyspäivärahalla olevien oikeuksiin, vaikka työmarkkinatukea ei maksetakaan ulkomaille.

Koska lisäpäiväoikeuden lakkauttamiselle on valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvänä hyväksyttävä peruste, eikä ehdotettua muutosta voida pitää olennaisena puuttumisena perustuslain 19.2 §:n takaamaan perustoimeentulon turvaan, lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen ja valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain omaisuudensuojaa koskeva 15 § tarjoaa suojaa ansiosidonnaisten sosiaalietuuksien, lähinnä työeläkkeiden, heikennyksiä vastaan. Kysymykseen perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja muiden ansiosidonnaisten etuuksien, kuten esimerkiksi ansiopäivärahan välisestä suhteesta ei perustuslakivaliokunta sen sijaan liene ottanut kantaa. Voidaankin kysyä, loukkaisiko lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen työttömiksi mahdollisesti joutuvien ja ansiopäivärahan lisäpäiviin voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeutettujen työttömien omaisuudensuojaa.

Kysymykseen on nähdäkseni vastattava kieltävästi. Ensinnäkään ei ole selvää, voidaanko ansiopäivärahan lisäpäivien osalta ylipäänsä puhua ansaintaperiaatteesta, kuten ansiosidonnaisten työeläkkeiden kohdalla. Ansiosidonnaista vanhuuseläkettä maksetaan sosiaalisesta riskistä (vanhuus), jonka toteutuminen on jokseenkin varmaa; ansiosidonnaista eläkettä luonnehditaankin usein myöhennetyksi palkaksi. Työttömyys puolestaan on sosiaalisena riskinä eriluonteinen. Ei ole samalla tavoin varmaa, että työntekijä joutuu työuransa aikana laisinkaan työttömäksi; ansiosidonnainen työttömyysetuus ei ole samalla tavoin ”ansaittu” kuin työeläke. Toisekseen nyt ehdotettu lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen ei olisi vaikutuksiltaan taannehtiva. Kolmanneksi lisäpäiväoikeuden lakkauttaminen tapahtuisi asteittain, minkä voidaan katsoa olevan yleisemmän valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen mukaista (ks. PeVL 60/2002 vp, s. 2). Mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan tältäkin osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muutosturvamalli ja PL 6 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta muutosturvamallia, jonka myötä 55 vuotta täyttäneillä, taloudellisin tai tuotannollisin perustein irtisanotuiksi tulleilla työttömillä henkilöillä olisi nuorempiin ikäryhmiin verrattuna erityisiä oikeuksia. Nämä olisivat:

- työttömyysturvalakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 9 luvun mukainen *muutosturvaraha*
- julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) lisättäväksi ehdotetun uuden 5 a luvun mukainen *muutosturvakoulutus*, ja
- työsopimuslakiin (55/2001, ym. vastaaviin lakeihin) lisättäväksi ehdotetun uuden 12 a §:n mukainen *erityinen oikeus työllistymisvapauteen*.

Muutosturvaraha vastaisi määrältään irtisanotun työntekijän yhden kuukauden palkkaa. Muutosturvakoulutus puolestaan vastaisi arvoltaan irtisanotun henkilön enintään kahden kuukauden palkkaa. Erityinen oikeus työllistymisvapauteen merkitsisi sitä, että 55 vuotta täyttäneillä työllistymisvapaajakso olisi joiltakin osin hieman pidempi kuin muilla irtisanotuilla henkilöillä (15 päivää 10 päivän sijasta, jos irtisanomisaika on 1–4 kuukautta; 25 päivää 20 päivän sijasta, jos irtisanomisaika on yli 4 kuukautta).

Kun ehdotetaan jonkin työttömien ikäryhmän asettamista muita parempaan asemaan, tulee ehdotusta pohtia perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen valossa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei työttömyyden aikaista toimeentuloa ole välttämätöntä turvata kaikkien osalta samalla tavoin (esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6). Ikään perustuville erotteluille – kuten esimerkiksi positiiviselle erityiskohtelulle – tulee kuitenkin olla 1) perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut, 2) erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, 3) eivätkä eri ryhmien väliset erot saa muodostua suhteettoman suuriksi.

Muutosturvamallia, jossa 55 vuotta täyttäneet asetetaan muita irtisanottuja edullisempaan asemaan, perustellaan hallituksen esityksessä (s. 121) tavoitteella edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyyttä yhtäältä sitä kautta, että työnantajille luotaisiin maksuvastuun kautta negatiivinen kannuste olla kohdistamatta irtisanomisia ikääntyviin ja toisaalta sitä kautta, että edistettäisiin irtisanotuksi tulleiden mahdollisimman nopeaa työllistymistä. Ehdotetulle muutosturvamallille on nähdäkseni lähtökohtaisesti olemassa perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvät hyväksyttävät perusteet.

Entä onko ikärajan asettamiselle juuri 55 vuoden ikään asialliset – ei mielivaltaiset – perustelut? Hallituksen esityksessä (s. 122) myönnetään, että ”tilastotiedon perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että juuri 55 ikävuoden kohdalla työttömyyden pitkittymisen riskissä tapahtuisi erityisen merkittävä, nopea muutos verrattuna nuorempiin ikäryhmiin”. Esityksessä (s. 114) todetaan sen sijaan, että ”[r]iski työttömyyden pitkittymiselle kasvaa erityisen selkeästi noin 60—61 ikävuoden kohdalla”. Tällä perusteella voisi olla perustellumpaa asettaa muutosturvan ikäraja 60 vuoteen.

Hallituksen esityksessä (s. 122) todetaan kuitenkin, 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.”

Kun otetaan huomioon lainauksessa esitetyt näkökohdat, ikärajan vetämistä juuri 55 vuoden kohdalle ei mielestäni voida pitää mielivaltaisena. Hallituksen esityksessä esitetyn tilastotiedon perusteella voisi kuitenkin olla perustellumpaa asettaa ikäraja 60 vuoteen. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemminkin nimenomaan yli 60-vuotiaiden työllistymisen olevan erityisen vaikeaa ja pitänyt tätä hyväksyttävänä perusteena positiiviselle erityiskohtelulle (PeVL 38/2014 vp, s. 2–3).

Lopuksi on kysyttävä, asetettaisiinko 55 (tai mahdollisesti 60) vuotta täyttäneet suhteettomasti parempaan asemaan kuin nuoremmat ikäluokat. Nähdäkseni näin ei olisi. Muutosturvaraha olisi suuruudeltaan vain yhden kuukauden palkkaa vastaava määrä. Muutosturvakoulutus puolestaan vastaisi arvoltaan kahden kuukauden palkkaa. Erityisen työllistymisvapautta koskevan oikeuden lisäpäiviä oli vain viisi enemmän kuin muilla.

Koska muutosturvamallille on valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvänä hyväksyttävä peruste, eikä 55 vuotta täyttäneitä asetettaisi suhteettomasti parempaan asemaan kuin muita työttömiä työnhakijoita, lakiehdotus voitaneen tältäkin osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Pyydän kuitenkin valiokuntaa kiinnittämään huomiota siihen, että perustelut ikärajan asettamiselle juuri 55 ikävuoden kohdalle eivät ole täysin ongelmattomia. Valtiosääntöoikeudellisesti voisi olla perustellumpaa asettaa ikäraja 60 vuoteen.

Ikääntyneiden työntekijöiden erityinen oikeus osa-aikatyöhön ja PL 6 §

Muutosturvamallin lisäksi 55 vuotta täyttäneillä työntekijöillä olisi työaikalain (872/2019) 15 §:n ehdotetun lisäyksen ja muutoksen nojalla muita työntekijöitä *vahvempi oikeus osa-aikatyöhön*. Ehdotuksen erityisenä tavoitteena olisi työssä pysymisen ja työurien pidentymisen edistäminen mahdollistamalla työssä oleville paremmat työajan joustot. Ehdotukselle olisi näin ollen hyväksyttävät perustuslain 18.2 §:ään kiinnittyvät valtiosääntöoikeudelliset perusteet.

Näkemykseni mukaan 55 vuotta täyttäneitä ei myöskään asetettaisi suhteettomasti parempaan asemaan kuin muita työntekijöitä. Tosin tätä on jossakin määrin hankala arvioida, sillä kyseiseen säännökseen ehdotettu lisäys on sisällöltään epämääräinen. Erona voimassa olevaan 1 momenttiin olisi se, ettei 55 vuotta täyttäneiden työntekijöiden tarvitsisi lainkaan esittää perusteluita osa-aikatyötä koskevalle pyynnölleen, kun taas voimassa olevan 1 momentin mukaan työntekijän on vedottava ”sosiaalisiin tai terveydellisiin syihin”. Voimassa olevaa työaikalakia edeltäneen työaikalain (605/1996) vastaavaa säännöstä koskeneissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 34/1996 vp, s. 49) todettiin, että ”[t]ällaisina syinä voisivat olla esimerkiksi ikääntymisestä aiheutuva väsymys ja työvireyden lasku — säännöksellä pyritään turvaamaan työkyvyn säilyminen mahdollisimman pitkään — sairaan läheisen hoito, opiskelu tai oman terveyden hoito. Säännös korostaisi järjestelyn yksilöllisyyttä ja se olisi luonteeltaan joustava.” On vaikea nähdä, mitä uutta ehdotettu sääntely lopulta toisi voimassa olevaan sääntelyyn nähden. Työnantajalla ei kummassakaan tapauksessa (nykyinen 1 momentti ja ehdotettu 3 momentti) olisi ehdotonta velvollisuutta suostua osa-aikatyöpyyntöön.

Lisäksi jo edellä tekemäni huomautus ikärajan asettamista 55 vuoteen pätee myös ”osa-aikatyöoikeutta” koskevaan ehdotukseen.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan (pääosin) säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kuten sanottu, perustelut ikärajan asettamiselle juuri 55 ikävuoden kohdalle eivät kuitenkaan ole täysin ongelmattomia. Valtiosääntöoikeudellisesti voisi olla perustellumpaa asettaa ikäraja 60 vuoteen.

Helsingissä 16.5.2022



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori