

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, työsopimuslakia, merityösopimuslakia, työaikalakia, merityöaikalakia, työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annettua lakia, kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia sekä tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2023. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta tulisi kuitenkin osittain voimaan jo 1.8.2022.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan säännöksen, 19 §:ssä turvatun oikeuden sosiaaliturvaan sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvän hallinnon turvaamista ja hyvän hallinnon takeita koskevan säännöksen kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2022 vp

Hallitus katsoo, että esitettyjä muutoksia ei ole pidettävä perustuslain vastaisina. Erityisesti työstään irtisanottujen ja muiden työttömien yhdenvertaisuuteen liittyvien seikkojen takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan työttömyyspäivärahan lisäpäivät poistetaan asteittain siten, että vuonna 1963 syntyneistä alkaen lisäpäivien alaikäraja nousee vuodella syntymävuotta kohden, ja lisäpäivämahdollisuus poistuu kokonaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä. Samalla työttömyyspäivärahan lisäpäivien rahoitukseen kohdistuva työnantajan omavastuumaksu poistuu asteittain. Esityksessä ehdotetaan myös uutta muutosturvakokonaisuutta 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella tämän oltua saman työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta. Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan.

Työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuksien poistaminen

(2) Ehdotus työttömyyspäivärahan lisäpäivien poistamisesta on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustoimeentuloturvasta huolehtiminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (ks. HE 309/1993 vp, s. 70 ja PeVL 25/2013 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimeentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäätään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (PeVL 25/2013 vp, s. 2/II, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (ks. PeVL 25/2013 vp, s. 2/II).

(3) Ehdotetun muutoksen tavoite ikääntyneiden työllistymisen edistämisestä kiinnittyy perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämisvelvollisuuteen, ja sitä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 118) mukaan lisäpäiväoikeuden poistaminen ei vaikuttaisi ikääntyvien oikeuteen saada työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin muillakin työttömillä. Yksilöllä olisi siten edelleen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyysturvajärjestelmän kautta lisäpäiväoikeuden poistamisesta huolimatta. Ehdotettu lisäpäiväoikeuden poistaminen, joka perustusvaliokunnan saaman selvityksen valossa ei synnytä uusia väliinputoajaryhmiä ja joka toteutetaan asteittain, ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2022 vp

Muutosturva ja osa-aikatyö

(4) Ehdotettu uusi 55 vuotta täyttäneitä koskeva muutosturvakokonaisuus, joka muodostuu yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta ja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta, sekä ehdotetut työaikalain muutokset, jotka vahvistavat 55 vuotta täyttäneiden oikeutta työajan lyhentämiseen, ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

(5) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 53/2016 vp, s. 2, PeVL 31/2014 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, ettei työttömyyden aikaista toimeentuloa ole välttämätöntä turvata kaikkien osalta samalla tavoin (esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6).

(6) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 122) mukaan tilastotiedon perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että juuri 55 ikävuoden kohdalla työttömyyden pitkittymisen riskissä tapahtuisi erityisen merkittävä, nopea muutos verrattuna nuorempiin ikäryhmiin. Perustelujen mukaan 55 vuotta täyttäneiden työttömyys pitkittyy kuitenkin todennäköisemmin kuin nuoremmilla ikäryhmillä, ja erityisen todennäköiseltä työttömyyden pitkittyminen vaikuttaa silloin, jos työllistyminen on päättynyt irtisanomiseen tuotannollisilla tai taloudellisilla perusteilla. Hallituksen esityksen mukaan on lisäksi tarkoituksenmukaista, että ikääntyvien työllisyyttä pyritäisiin parantamaan jo sitä ajankohtaa aiemmin, josta lukien työllistyminen tilastollisesti kääntyy merkittävästi epätodennäköisemmäksi.

(7) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden, kuten iän, kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6, ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on esitetty hyväksyttäviä, niin lain tarkoitukseen kuin myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämisvelvollisuuteen kiinnittyviä perusteita ehdotetun sääntelyn merkitsemälle erilaiselle kohtelulle. Ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2022 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 2.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen