Janne Salminen 11.11.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rekrytointitukikokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 160/2021 vp)

Esitys

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus rekrytointitukikokeilusta annettavaksi laiksi. Samassa yhteydessä muutettaisiin väliaikaisesti myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia ja rikosrekisterilakia. Tarkoituksena on, että rekrytointituki olisi ensimmäistä työntekijää palkkaavalle yritykselle työntekijän palkkakustannuksiin maksettava rahallinen tuki, jonka tavoitteena on madaltaa yritysten kynnystä ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen ja siten edistää uusien työnantajayritysten syntymistä ja tätä kautta yritystoiminnan kasvua ja työllisyyttä. Kokeilussa hankitaan tietoa siitä, onko tuella tällaisia vaikutuksia. Kohdejoukkona olisivat yritykset, joilla ei ole ollut vuoden aikana ulkopuolista palkattua työvoimaa ja joiden liikevaihto vuonna 2021 on vähintään 15 000 mutta enintään miljoona euroa. Kokeilu toteutettaisiin kontrolloituna kokeena, jossa kohdejoukkoon kuuluvista yrityksistä valittaisiin satunnaisotannalla kokeilu-ryhmä ja tälle verrokkiryhmä. Kokeilu toteutettaisiin vaiheistettuna siten, että ensimmäisessä vaiheessa kokeiluryhmään valittaisiin 3 500 yritystä. Jos näistä yrityksistä tukea hyödyntäisi alle 900 yritystä, valittaisiin lisäksi kokeilun toisessa vaiheessa uusi kokeilu- ja verrokkiryhmä. Tuen määrä yhdelle yritykselle olisi enintään 10 000 euroa ja tukea maksettaisiin toteutuneiden palkkakustannusten perusteella. Tukea maksettaisiin 50 prosenttia työntekijöiden palkoista enintään 12 kuukauden ajalta ensimmäisen työntekijän työsuhteen alkamisesta, kuitenkin aikaisintaan tuen hakemisesta lukien. Tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi ehdotetaan muutokset mainittuihin kolmeen muuhun lakiin.

2. Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi. Siten kysymys on niin sanotusta budjettilaista.

3. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta se on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydettään perustuslakivaliokunnan lausunto.

4. Olen tarkastellut ehdotusta erityisesti siltä osin kuin se on ollut arvioitava kokeilulainsäädäntönä.

Ehdotuksen arviointi kokeilulainsäädäntöä koskevien arviointiperusteiden valossa

5. Kysymyksessä on ehdotus lainsäädännöksi, jolla kokeillaan rekrytointituen vaikutusta.

6. Perustuslakivaliokunnan tehtävien kannalta käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kysymys ennen kaikkea sen omassa käytännössä artikuloitujen kokeilulainsäädännölle asetettujen valtiosääntöisten arviointikriteerien soveltamisesta käsillä olevaan tilanteeseen. Siinä erityisesti sen varmistaminen, että sääntely sopii perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä muotoilemiin yhdenvertaisuutta koskeviin kriteereihin, on keskeistä.

6. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useita kokeilulainsäädäntöä koskevia lausuntoja. Näiden lausuntojen muodostaman käytännön perusteella voidaan eritellä kokeilulainsäädännön arviointikehikko.

7. Arviointikehikkoon kuuluu

1) vaatimus perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä kokeilun tavoitteesta,
2) vaatimus säätää lailla kokeilun aikana muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset,
3) vaatimus kokeilulainsäädännön oikeussuhtaisuudesta,
4) vaatimus siitä, että kokeilualueesta tai kokeiluun osallistuvien yksityisten valinnasta säädetään lailla,
5) vaatimus siitä, että kokeilulainsäädäntö ei ole syrjivää sekä
6) se, että kokeilua koskeva lainsäädäntö on voimassa vain kokeiluun tarvittavan riittävän lyhyen ajan ja
7) se, että kokeilun tulosten arviointi järjestetään asianmukaisesti.

Kokeilun itsessään ei tulisi käsitykseni mukaan olla itsenäinen peruste lainsäädännön arvioimiseksi. Laajasti ottaen lainsäädäntöä, myös erityisesti kokeilua varten säädettyä, voidaan milloin tahansa esittää muutettavaksi.

8. Erityistä huomiota tulee kiinnitettäväksi kokeilulainsäädäntöön yhdenvertaisuuden kannalta.

9. *Hyväksyttävä tavoite.* Kokeilulainsäädännön yhteydessä perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että kokeilulle on ollut osoitettava hyväksyttävä tavoite, millä on erityistä merkitystä yhdenvertaisuusperiaatteen tarkastelun kannalta. Kokeilun tavoitteena on saada tietoa siitä, voidaanko rekrytointituella – siis palkkakustannuksia alentavalla rahallisella tuella - madaltaa kynnystä ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen. Tämä voisi edistää työntekijäksi ryhtymistä ja siten luoda uusia työpaikkoja sekä saamaan yrityksissä. Tällainen tavoite on mielestäni perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, koska se suoraan liittyy perustuslain 18 §:n tarkoitukseen julkisen vallan tehtävästä edistää työllisyyttä.

10. *Kokeilunaikaiset poikkeavat säännökset lakiin ja osallistujien valinta.* Perustuslakivaliokunta on käytännössä edellyttänyt sitä, että kokeilusta säädetään riittävän täsmällisesti lailla myös yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen. Lailla säätämisen vaatimus yleisesti ottaen täyttyy sinänsä tässä tapauksessa. Lisäksi tässä ehdotuksessa omasta mielestäni esimerkiksi rekrytointitukikokeilun kohdejoukko on riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti säädetty laissa. Tässä tapauksessa kokeiluun osallistujat valitaan satunnaisotannalla. Satunnaistamista on pidetty käytännössä mahdollisena, mutta senkin perusteet on tullut säätää lailla tai niiden on ollut ilmettävä riittävällä tarkkuudella esimerkiksi hallituksen esityksestä. Tässä tapauksessa omasta mielestäni myös kyseisen otannan perusteet on riittävällä tavalla laissa säädetty (4 §).

11. *Oikeasuhtaisuus.* Myös kokeilulainsäädännön oikeasuhtaisuudella on merkitystä. Tässä asiassa kokeiluryhmän yrityksillä olisi mahdollisuus saada tukea 50 prosenttia työntekijän palkkakustannuksista enintään 12 kuukauden ajalta, kuitenkin enintään 10 000 euroa. Vaikka kyseisille yrityksille tällä tuella epäilemättä on merkitystä, tuki ei tällaisenaan ole mielestäni sellainen, että se tarkoittaisi kokeiluryhmässä olevien yritysten olennaisesti muita parempaa asemaa. Kokeilulla on toi-

saalta nimenomaisesti tarkoitus tutkia, mikä merkitys tällaisella tuella on. Joka tapauksessa tuki ei kata yrityksen palkkakustannuksia kokonaisuudessaan miltään palkanmaksukaudelta.

12. *Ei-syrjivyys.* Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaltiokunnan mukaan yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (esim. PeVL 67/2020, PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp). Tässä asiassa välillinen vaikutus luonnollisiin henkilöihin syntyy kahdessa suunnassa. Keskeisempää niistä on se, että kysymyksessä rekrytointituen piiriin tulevat yritykset ovat varsin pieniä, jolloin ne tyypillisesti myös taloudellisessa mielessä ovat varsin läheisesti yhteydessä omistajiinsa. Lisäksi vähämerkityksisempi on yhteys, joka syntyy ihmisiin, joita voidaan rekrytointituen perusteella rekrytoida tällaisiin yrityksiin. Kokeiluun osallistumista, rekrytointituen hakemista ja rekrytointituen edellytyksiä koskeva sääntely on kokonaisuus. Sääntelyssä on huolehdittu siitä, että rekrytointituen vaikutusten arviointiin saadaan mukaan riittävän suuri joukko yrityksiä. Sääntely ei tarkoita sitä, että kokeiluryhmään kuuluminenkaan merkitsisi oikeutta tukeen. Kun otan huomioon sääntelyn merkityksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sääntelyn oikeasuhtaisuudesta esittämäni näkökohdat, arvioin, ettei sääntely olisi syrjivää.

13. *Riittävän lyhyt kokeilukausi.* Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että kokeilulle on asetettu vain kokeiluun tarvittava lyhyehkö aika, joka voi käsitykseni mukaan toki olla eri mittainen kulloisestakin kokeilusta riippuen. Käsitykseni mukaan kokeilu on riittävän lyhytaikaiseksi rajattu; toki osa lain säännöksistä on voimassa pidempään, mutta se osuus liittyy lähinnä kokeilun jälkeiseen organisointiin, hallintoon ja oikeussuojaan.

14. *Tulosten arvioinnin asianmukaisuus.* Kokeilujen hyväksyttävyys liittyy aina tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista. Tähän liittyy myös edellytys tulosten selvittämisestä ja asianmukaisesta arvioinnista. Tässä ehdotettu kokeilu toteutettaisiin satunnaistettuna kontrolloituna kokeena. Samoin laki sisältää työ- ja elinkeinoministeriön velvollisuuden teettää kokeilusta arviointi.

Henkilötietojen suoja

15. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, ehdotuksessa on useita sellaisia säännöksiä, joita on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esityksen tarkoittamat tiedot kuuluvat luonnollisesti tietosuojasääntelyn soveltamisalaan. Ehdotuksen perusteluissa on hyödynnetty perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvää käytäntöä. Ehdotuksessa on tietosuojaa koskevat säännöskohtaiset perustelut, ja perusteluissa on myös pohdittu esityksen suhdetta Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen. Käsitykseni mukaan esitys täyttäisi perustelujensa valossa tietosuoja-asetuksen edellyttämät yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen.