Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto
11.11.2021

VN/24984/2020

Perustuslakivaliokunta; kuuleminen 12.11.2021

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI REKRYTOINTITUKIKOKEILUSTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 160/2021 VP)

1. Esityksen pääasiallinen sisältö ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rekrytointitukikokeilusta. Lisäksi muutettaisiin väliaikaisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 luvun 1 §:ää, tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:ää ja rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:ää.

Rekrytointituki olisi ensimmäistä työntekijää palkkaavalle yritykselle työntekijän palkkakustannuksiin maksettava rahallinen tuki, jonka tavoitteena on madaltaa kynnystä työntekijän palkkaamiseen. Tuella pyritään edistämään uusien työnantajayritysten syntymistä ja tätä kautta yritystoiminnan kasvua ja työllisyyttä. Rekrytointituki toteutettaisiin koeasetelmaan perustuvana satunnaistettuna kontrolloituna kokeena, jolla selvitettäisiin, onko tuella edellä mainittuja vaikutuksia. Koeasetelma on suunniteltu ulkopuolisilta tutkijoilta tilatun koesuunnitelman perusteella.

Kokeilun toimeenpanevina viranomaisina toimisivat työ- ja elinkeinoministeriö, Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluisi kokeilun johtaminen ja ohjaus sekä kokeilun arvioinnin teettäminen, Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimistolle kokeilun hallinnointi ja rekrytointituen myöntäminen ja KEHA-keskukselle tuen maksaminen ja mahdolliset takaisinperintätehtävät. Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto ja KEHA-keskus toimisivat kokeilurekisterin yhteisrekisterinpitäjinä.

Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi kokeilun kohdejoukosta satunnaisotannalla kokeilu- ja verrokkiryhmän. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa eli kokeilun alkaessa kokeiluryhmään valittaisiin 3 500 yritystä, joille tukimahdollisuutta tarjottaisiin. Verrokkiryhmään valittaisiin 20 000 yritystä. Ensimmäisen vaiheen kokeiluryhmän yritysten tulisi rekrytoida ensimmäinen työntekijä ja hakea tukea viimeistään 31.7.2022. Jos ensimmäisen vaiheen kokeiluryhmän yrityksistä alle 900 hyödyntäisi tukimahdollisuuden edellä mainittuun määräaikaan mennessä, toteutettaisiin kokeilun toinen vaihe, jossa tukimahdollisuutta tarjottaisiin uudelle kokeiluryhmälle. Toisen vaiheen kokeiluryhmän koko määritettäisiin ensimmäisestä vaiheesta saatavan tiedon perusteella. Toisen vaiheen kokeiluryhmän yritysten tulisi rekrytoida ensimmäinen työntekijä ja hakea tukea viimeistään 31.12.2022.

Rekrytointituen määrä yhdelle yritykselle olisi enintään 10 000 euroa. Tukea maksettaisiin toteutuneiden palkkakustannusten perusteella 50 prosenttia yrityksen maksamista palkoista enintään 12 kuukauden ajalta. Edellä mainittu 12 kuukauden tukiaika alkaisi ensimmäisen työntekijän työsuhteen alkamisesta tai tuen hakemisesta, jos työsuhde on alkanut ennen tuen hakemista. Tuki ei kuitenkaan olisi sidottu pelkästään ensimmäisen työntekijän palkkaan, vaan sillä voitaisiin kattaa yrityksen palkkakustannuksia myös useamman työntekijän palkasta tuen enimmäismäärään saakka enimmäistukiajan puitteissa. Tukikelpoisia eivät kuitenkaan olisi yrittäjien palkat eikä sellaisen työntekijän palkka, joihin yritys saa muuta julkista tukea, esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua palkkatukea.

Tuki myönnettäisiin de minimis –tukena, joten tuen myöntäminen edellyttää, ettei yrityksen de minimis –tukikiintiö ylity. Maatalouden ja kalatalouden de minimis –tukena myönnettävän tuen osalta edellytyksenä on myös, ettei kyseisissä asetuksissa määritelty kansallinen yläraja ylity. Yritykseen ei myöskään saisi kohdistua ulkomaisen työvoiman luvattomaan käyttöön liittyviä seuraamuksia kuluvan eikä sitä edeltävän kahden vuoden aikana. Lisäksi yrityksen tulisi sitoutua maksamaan työntekijöilleen vähintään työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaista ja kohtuullista palkkaa kyseisestä työstä.

2. Perustuslainmukaisuuden arviointi

2.1 Kokeilulainsäädäntö

Kokeilu kohdistuu elinkeinotoimintaa harjoittaviin luonnollisiin henkilöihin ja pieniin yrityksiin, jotka eivät työllistä yrittäjäasemassa olevien henkilöiden lisäksi muita työntekijöitä ja joiden arvonlisäveroilmoitusten mukainen liikevaihto vuodelta 2021 on vähintään 15 000 mutta enintään miljoona euroa. Kokeiluryhmään kuuluvilla yrityksillä olisi mahdollisuus hakea rahallista tukea palkatessaan palvelukseensa vähintään yhden työntekijän laissa asetettuun määräaikaan mennessä. Kokeiluryhmään valikoituvat elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt ja yritykset olisivat siten jonkin verran paremmassa asemassa kuin kokeiluryhmän ulkopuolelle jäävä osa kohdejoukosta. Kokeiluryhmään kuuluvalla ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta tukeen.

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. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Perustuslakivaltiokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 67/2020, PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Valiokunta on kytkenyt

kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista.

Ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, voidaanko rekrytointituen kaltaisella palkkakustannuksia alentavalla rahallisella tuella madaltaa kynnystä ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen. Rekrytointikynnystä madaltamalla pyritään edistämään työnantajaksi ryhtymistä ja luomaan uusia työpaikkoja sekä saamaan yrityksissä aikaan niin sanottu positiivisen kasvun kierre ja siten edistämään työllisyyttä. Edellä mainittu tavoite kiinnittyy perustuslain 18 §:ssä ilmaistuun julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Kokeilun tuloksia on tarkoitus hyödyntää sen arvioimiseksi, onko tuella sellaisia vaikutuksia, että se olisi tarkoituksenmukainen keino ottaa pysyvämmin käyttöön työllisyyden edistämiseksi.

Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (Ks. esim. PeVL 37/2020 vp, s. 2, PeVL 25/2020 vp, s 2 sekä niissä mainitut valiokunnan lausunnot). Kokeilu on suunniteltu toteutettavaksi satunnaistettuna kontrolloituna kokeena siten, että sillä voidaan tuottaa tieteellisesti luotettavalla tavalla tietoa tuen vaikutuksesta. Satunnaistamisella pyritään minimoimaan muiden seikkojen kuin tuen vaikutus havaittaviin eroihin kokeilu- ja verrokkiryhmän välillä. Kokeilun toteutus on suunniteltu tutkijoiden avustuksella siten, että kokeilussa voidaan etukäteen tehtyjen laskelmien perusteella olettaa havaittavan tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia, jos rekrytointituella on odotetun kaltaisia vaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö velvoitettaisiin säännösperustaisesti teettämään kokeilusta arvioinnin kokeilun päätyttyä eli sen jälkeen, kun kaikkien yritysten tukiaika olisi päättynyt ja tuet maksettu. Arviointi voitaisiin siten toteuttaa aikaisintaan keväällä 2024. Rekrytointituen johdosta kokeiluryhmässä rekrytoivien yritysten osuuden odotetaan olevan suurempi kuin verrokkiryhmässä, koska osa yrityksistä rekrytoisi tuen vaikutuksesta. Jos ero kokeilu- ja verrokkiryhmän välillä on riittävän suuri, voidaan tuella todeta olleen tilastollisesti merkitsevästi vaikutusta yritysten käyttäytymiseen.

Arvioinnissa selvitettäisiin rekisteriaineistojen perusteella rekrytointituen vaikutusta rekrytointikynnyksen madaltamisessa. Selvitettäviä seikkoja olisivat ainakin tuen vaikutus työnantajaksi ryhtymiseen, yrityksen työntekijöiden ja maksettujen palkkojen määrään sekä yrityksen liikevaihtoon ja nettotulokseen. Arvioinnissa selvitettäisiin mahdollisuuksien mukaan myös sitä, millaisia työsuhteita yrityksiin syntyi, minkälaisia työntekijäryhmiä yrityksiin työllistyi sekä yrittäjätulojen kehittymistä. Arviointi voitaisiin toistaa myöhemmin uudestaan pitkän aikavälin vaikutusten selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että kokeilusäännöksille on asetettu voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. esim. PeVL 51/2016 vp s. 4, PeVL 20/2012 vp, s 2 ja PeVM 4/2006 vp s. 3/I). Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2022 ja laki rekrytointitukikokeilusta olisi pääosin voimassa 31.12.2023 saakka. Osa edellä mainitun lain säännöksistä, samoin kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin, tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ja rikosrekisterilakiin ehdotetut muutokset olisivat kuitenkin voimassa vuoden 2033 loppuun saakka.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (ks. esim. PeVL 37/2020 vp, s. 2, PeVL 25/2020 vp, s. 3 ja niissä mainitut valiokunnan lausunnot). Rekrytointitukikokeilun kohdejoukko määriteltäisiin säännösperustaisesti 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä.

Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi kokeilun kohdejoukosta satunnaisotannalla kokeilu- ja verrokkiryhmän. Perustuslakivaliokunta on perustulokokeilun yhteydessä arvioinut satunnaistamiseen perustuvan menetelmän kohtelevan kaikkia laissa täsmällisesti säädetyn kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei kokeiluryhmää voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa. Myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta säätämistä pidettiin tarpeellisena (ks. PeVL 51/2016 vp). Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu huomioon ehdotetussa sääntelyssä säätämällä otannan perusteista ehdotetussa kokeilulain 4 §:ssä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. PeVL 51/2016 vp, s- 3–4). Ehdotettua taloudellisen tuen enimmäismäärää ei pidetä niin suurena, jotta se asettaisi kokeiluryhmään kuuluvat yritykset erityisen merkittävällä tavalla muita parempaan asemaan ottaen huomioon, että tuella tavoitellaan rekrytointikynnyksen ylittymistä ja että tuki ei kata yrityksen palkkakustannuksia kokonaisuudessaan miltään palkanmaksukaudelta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kaksivuotisen esiopetuskokeilun yhteydessä huomiota asianmukaiseen ja riittävään informointiin. Valiokunta painotti riittävän ja selkeän tiedon merkitystä kaksivuotiseen esiopetukseen hakeuduttaessa (PeVL 37/2020 vp, ks. myös PeVL 44/2017 vp, s. 4–5). Valiokunnan mielestä annettavan informaation sisällöstä oli syytä ottaa perussäännökset lakiin. Ehdotetun lain mukaan Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimiston tulisi huolehtia niiden yritysten informoimisesta, joilla olisi mahdollisuus rekrytointitukeen. Yrityksille olisi kerrottava selkeästi tuen saamisen edellytyksistä ja annettava ohjeet tuen hakemiseksi.

2.2. Henkilötietojen suoja

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Ehdotetun sääntelyn mukaan Verohallinto luovuttaisi Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimistolle tiedot kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista yrityksistä. Tiedot sisältäisivät salassa pidettäviä tietoja ja henkilötietoja. Lisäksi Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimistolla ja KEHA-keskuksella olisi oikeus saada Verohallinnolta ja muilta viranomaisilta muut tiedot, jotka ovat välttämättömiä kokeilun toimeenpanemiseksi. Kokeilun toimeenpanossa hyödynnettäisiin tulorekisteriin ilmoitettuja palkkatietoja. Li-

säksi Oikeusrekisterikeskus voisi luovuttaa rikos- ja sakkorekisteristä tiedot rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tai ulkomaalaislain 186 §:ssä tarkoitetuista rangaistuksista, jotka olisivat tarpeen rekrytointituen myöntämisedellytysten tarkistamiseksi tai tuen takaisinperimiseksi. Tietojen luovuttamisen mahdollistamiseksi tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ja rikosrekisterilakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksella mahdollistettaisiin työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän käyttö kokeilun toimeenpanossa. Kokeilua koskevat tiedot tallennettaisiin kokeilurekisteriin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (PeVL 14/2018 ja PeVL 15/201). Rekrytointitukikokeilua koskevan lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa todettaisiin tiedot, jotka Verohallinto luovuttaa Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimistolle. Tietojen luovuttaminen rajattaisiin vain niihin säännöksessä tyhjentävästi lueteltuihin tietoihin, jotka ovat tarpeen kokeilun toteuttamiseksi. Lisäksi ehdotetussa 2 momentissa todettu oikeus muiden tietojen saamiseen koskisi vain rekrytointituen myöntämisen, maksamisen, takaisinperinnän ja kokeilun toteuttamisen kannalta välttämättömiä tietoja.

Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 42/2016 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018). Oikeus saada tietoja rikos- ja sakkorekisteristä olisi rajattu ainoastaan ehdotetun kokeilulain 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin. Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 2 momentti, joka on osa niin sanotun työnantajasanktiodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa, kieltää valtionavustuksen myöntämisen palkkakustannuksiin edellä mainituissa tilanteissa ilman erityisen painavaa syytä. Koska rekrytointituki kohdistuisi nimenomaan palkkakustannuksiin, ulotettaisiin vastaava kielto rekrytointituen myöntämiseen. Näin ollen edellä tarkoitetut tiedot ovat välttämättömiä rekrytointituen myöntämisen ja takaisinperinnän edellytysten arvioimiseksi. Myös kokeilun arviointiin liittyvä tiedonsaantioikeus ehdotetussa 12 §:n 2 momentissa sidottaisiin arvioinnin kannalta välttämättömiin tietoihin.

Ehdotetun sääntelyn katsotaan siten olevan perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällistä ja tarkkarajaista, ja henkilötietojen käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste.

2.3. Tietojen säilyttäminen

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tietoja säilytetään vain sen ajan, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on ESS-tietojärjestelmää arvioidessaan katsonut, että olennaisesti yhtä vuotta pidempää säilytysaikaa tulisi arvioida henkilötietojen suojan kannalta erikseen (Pe VL 21/2013 vp, s. 4/II) ja että säilytysajan

tuli olla olennaisesti lyhyempi kuin tuolloin ehdotettu viisi vuotta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta huomauttaa myös, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietotietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Ehdotetun sääntelyn mukaan kokeilu- ja verrokkiryhmään kuuluvien yritysten tietoja sekä tietoja esimerkiksi tukipäätöksistä säilytettäisiin kokeilurekisterissä kymmenen vuotta kokeilun päättymisestä lukien. Pitkä tietojen säilytysaika arvioidaan välttämättömäksi, jotta voidaan turvata kokeilun arvioinnin ja myöhempien pitkän aikavälin tutkimusten edellyttämä perustietoaineisto. Myös velvollisuus säilyttää de minimis-tukia koskevat tiedot kymmenen vuotta tuen myöntämisestä ja takaisinperintämahdollisuus kymmenen vuotta tuen maksamisesta edellyttävät säännösten pidempää voimassaoloa.

Kielteisen päätöksen osana rekisteriin voi tulla tallennettavaksi myös rikosseuraamustieto ulkomaisen työvoiman luvattomasta käytöstä. Myös näiden arkaluonteisten tietojen säilyttäminen on välttämätöntä, jotta jälkikäteen on arvioitavissa miltä osin rekrytointitukea hakeneille yrityksille tehtiin kielteinen myöntöpäätös kyseisen syyn perusteella. KEHA-keskuksen on huolehdittava asianmukaisista tietoturvatoimista ja siitä, että tietoja luovutetaan vain tutkimuksellisiin tarkoituksiin.

laati: erityisasiantuntija Ville Heinonen