

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rekrytointitukikokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rekrytointitukikokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 160/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rekrytointitukikokeilusta. Lisäksi ehdotetaan väliaikaisesti muutettaviksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia ja rikosrekisterilakia.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2022. Laki rekrytointitukikokeilusta olisi pääosin voimassa 31.12.2023 saakka.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan yhdenvertaisuuden ja henkilötietojen suojan kannalta. Hallituksen näkemyksen mukaan esitys

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2021 vp

voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rekrytointitukikokeilusta. Rekrytointituella tarkoitetaan ensimmäistä työntekijää palkkaavalle yritykselle työntekijän palkkakustannuksiin maksettavaa rahallista tukea. Kokeilu ehdotetaan toteutettavan vuosien 2022 ja 2023 aikana.

(2) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Rekrytointituen saajia voivat lakiehdotuksen mukaan olla elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt, avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja osakeyhtiöt, jotka täyttävät laissa säädettävät liikevaihtorajat ja joiden palveluksessa ei edeltävien 12 kuukauden aikana ole ollut työntekijöitä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mukaan kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Ottaen huomioon nyt ehdotettavan kokeilun kohdejoukko sääntelyä on tarpeen tarkastella perustuslain 6 §:n kannalta.

(3) Perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 25/2020 vp, s. 2, PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 20/2012 vp, s. 2). Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5/I).

(4) Rekrytointitukikokeilun tarkoituksena on 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hankkia tietoa siitä, madaltaako palkkakustannuksiin myönnettävä tuki yritysten kynnystä palkata työntekijä ja onko tuella vaikutusta yritystoiminnan kasvuun. Pyrkimys työnantajaksi ryhtymisen edistämiseen ja uusien työpaikkojen luomiseen kiinnittyy perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle valtalalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Ehdotetulla kokeilulla on hyväksyttävä tavoite.

(5) Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33—34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta pitää 1. lakiehdotuksen 12 §:n sääntelyä kokeilun seurannasta ja arvioinnista tältä kannalta asianmukaisena.

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2021 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 25/2020 vp, s. 3, PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualan määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota myös kokeiluun kuuluvien otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen (PeVL 51/2016 vp, s. 5).

(7) Kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista yrityksistä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ja kokeilu- ja verrokkiryhmän valikoitumisesta 4 §:ssä. Kokeilu- ja verrokkiryhmän poiminta on 4 §:n 2 momentin mukaan suoritettava satunnaistamalla siten, että jokaisella kohdejoukkoon kuuluvalla yrityksellä on yhdenvertainen mahdollisuus tulla valituksi kokeiluryhmään, kuitenkin siten, että ryhmät noudattavat suhteellisesti kohdejoukon yritysten toimialajakaumaa. Poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot on julkaistava ennen satunnaistamisen suorittamista. Ehdotettu sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan mielestä lailla säätämisen vaatimuksen.

(8) Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3/II—4/I). Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. PeVL 51/2016 vp, s. 4, PeVM 4/2006 vp, s. 3/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

(9) Rekrytointituen kokeiluryhmään kuuluvilla yrityksillä on lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus saada tukea 50 prosenttia työntekijän palkkakustannuksista enintään 12 kuukauden ajalta, kuitenkin enintään 10 000 euroa. Kokeiluryhmään kuuluvat ja tukea saavat yritykset ovat siten paremmassa asemassa kuin muut vastaavat yritykset. Tuki ei kuitenkaan kata yrityksen palkkakustannuksia kokonaisuudessaan miltään palkanmaksukaudelta, eikä tuen enimmäismäärä ole niin suuri, että kyse olisi asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvistä erilaisista kohtelusta (ks. esim. PeVL 24/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Kyse on lisäksi varsin lyhyeksi määräajaksi järjestetystä kokeilusta (PeVL 51/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei muodostu oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi.

(10) Työ- ja elinkeinoministeriön ja rekrytointitukikokeilun päätyttyä tehtävän arvioinnin toteuttajan tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa. Tiedonsaantioikeus koskee arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömiä tietoja kokeilu- ja verrokkiryhmien yritysten liikevaihdosta, liikevoitosta, työntekijöistä, työsuhteista, maksetuista palkoista ja yrittäjätuloista ja muista seikoista. Ehdotetun sääntelyn ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, miksi arvioinnin toteuttajan lisäksi myös ministeriöllä on ehdotettu tiedonsaantioikeus. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä vähintään siten, että ministeriön tiedonsaantioikeuden tarkoitus käy ilmi siitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 42/2021 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 19.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala