

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi erillinen palkkaraja, jonka taso määritellään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi sääntelyä toimeentuloedellytyksen alarajasta osa-aikatyössä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2024. Osa laista liittyy julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön ja se tulisi voimaan vasta 1.1.2025. Jatkolupahakemuksiin uutta palkkarajaa sovellettaisiin kolmen kuukauden kuluttua voimaantulosta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset	7
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	7
4.2.1.1 Vaikutukset yrityksiin	7
4.2.1.2 Julkinen talous	7
4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä	8
4.2.1.4 Tiivistelmä talousvaikutuksista	16
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	17
4.2.2.1 Hakijat ja näiden perheenjäsenet	17
4.2.2.2 Lapsivaikutukset	17
4.2.2.3 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	18
4.2.3 Viranomaiset	19
4.2.3.1 Työ- ja elinkeinotoimisto	19
4.2.3.2 Maahanmuuttovirasto	20
4.2.3.3 Palkkarajan vaikutukset toimeentuloedellytyksen arviointiin	21
4.2.3.4 Vaikutukset järjestelmiin	21
4.2.3.5 Edustustot	22
4.2.3.6 Työsuojeluviranomaiset	22
4.2.4 Aluekehitys ja maaseutu	22
4.2.4.1 Alueelliset vaikutukset	22
4.2.4.2 Ahvenanmaa	23
4.2.4.3 Kunnat ja hyvinvointialueet	23
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Muutoksen tekeminen toimeentuloedellytystä muuttamalla	23
5.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	23
5.3 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	23
5.3.1 EU-maat	23
5.3.2 Ruotsi	24
5.3.3 Tanska	24
5.3.4 Norja	25
5.3.5 Viro	25
5.3.6 Latvia	25
6 Lausuntopalaute	25
6.1 Lausuntokierros	25
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	29

7.1 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	29
8 Lakia alemman asteinen sääntely	33
9 Voimaantulo	33
10 Toimeenpano ja seuranta.....	33
11 Suhde muihin esityksiin	34
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	34
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	34
12.1 Johdanto	34
12.2 Palkkarajan asettaminen	34
LAKIEHDOTUS	38
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	38
LIITTEET	41
RINNAKKAISTEKSTI	41
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	41
ASETUSLUONNOS	44
Valtioneuvoston asetus työntekijän oleskeluluvan palkkarajan suuruudesta	44

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan työperusteinen maahanmuutto on Suomen talouskasvun ja palvelujen turvaamisen kannalta erittäin tärkeää. Työperäisen maahanmuuton on vahvistettava julkista taloutta.

Hallitusohjelman mukaan työntekijän oleskeluluvan tulorajaa nostetaan siten, että se on alakohtainen työehtosopimuksen minimi, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa. Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että lakia muutetaan siten, että jatkossa tulorajoista päätetään valtioneuvoston asetuksella.

Hallitusohjelma sisältää myös kirjauksen siitä, että oleskelulupien tulorajojen korottamista selvitetään nopealla aikataululla ottaen huomioon vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Tämä hanke toteutetaan lakihankkeesta erillisenä selvityshankkeena yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kesken. Selvityksessä tarkastellaan työperäisten oleskelulupien tulorajojen vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Muita mahdollisia vaikutuksia ei nopealla aikataululla toteutettavassa selvityksessä pyritä tarkastelemaan. Selvityksen keskeiset löydökset ovat olleet hyödynnettävissä tämän hankkeen vaikutusarvioinnissa.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.9.2023 työryhmän valmistelemaan tarvittavat säädösmuutokset työntekijän oleskeluluvan palkkarajan asettamiseksi ja sen mahdollistamiseksi, että palkkaraja määritellään jatkossa asetuksella.

Työryhmässä oli jäsenet valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja työ- ja elinkeinotoimistoista.

Lakiehdotuksen vaikutuksia on käsitelty ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunnan kokouksessa 3.10.2023. Kokouksessa on varattu työmarkkinajärjestöjen edustajille mahdollisuus kommentoida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia.

Lausuntokierros järjestettiin 20.12.2023 – 31.1.2024. Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelu.fi:n kautta hallintotuomioistuimilta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet AMS:lta, Eduskunnan oikeusasiamieheltä, työsuojeluviranomaisilta, TE-toimistoilta, ELY-keskuksilta, KEHA-keskukselta, Kelalta, Maahanmuuttovirastolta, Maa- ja metsätalousministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, oikeusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, sisäministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ulkoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, valtioneuvoston kanslialta, suojelupoliisilta, poliisihallitukselta, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta, Kuntatyönantajat KT:lta, Maaseudun työnantajaliitolta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lta, STTK:lta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Suomen yrittäjiltä, AKAVA:lta, Autoliikenteen työnantajaliitolta, Kirkon työmarkkinalaitokselta, Kuntaliitolta, Opetushallitukselta, Helsingin kaupunkamarkkinoilta ja keskuskauppamarkkinoilta. Vastauksia lausuntopyyntöön saapui 53 kappaletta.

Lakiehdotus on annettu tiedoksi kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 12.4.2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

Oleskelulupien yleisestä toimeentuloedellytyksestä säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:ssä. Ulkomaalaislain 71 §:n 1 momentin 3 kohdassa on kuitenkin oma säännöksensä toimeentuloedellytyksestä työperusteisissa oleskeluluissa. Lainkohdan mukaan ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Tämä lainkohta koskee kaikkia työn perusteella myönnettäviä lupia. Lain esitöiden (HE 114/2022 vp) mukaan kokoaikaisessa työssä toimeentuloedellytyksen katsotaan täyttyvän, kun palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen. Ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, toimeentuloedellytys täyttyy, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voida määritellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella, tulee sen olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettulla tavalla työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon luettavan suuruinen. Vastaavasti arvioitaessa toimeentulon riittävyyttä osa-aikaisen työn osalta, vähimmäisrajana pidetään sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttää työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työssäoloehdot. Vuonna 2024 työssäoloehdon täyttävän palkan tulee kokoaikatyössä olla vähintään 1 399 €/kk (vuonna 2023 1 331 €/kk). Tasosta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 2 momentissa ja vuosittaisesta korottamisesta lain 14 luvussa.

Toimeentuloedellytyksen täyttymistä osa-aikatyössä on vakiintuneesti tulkittu niin, että myös osa-aikaisessa työssä palkan pitää olla nimenomaan kokoaikatyön työssäoloehdot vastaava. Työttömyysturvalaissa säädetään kuitenkin erikseen työssäoloehdon kertymisestä osa-aikatyössä (5 luvun 4 §:n 1 momentti), josta syystä ulkomaalaislain esityöt ovat hieman epätarkat suhteessa soveltamiskäytäntöön.

Tällä hetkellä työssäoloehdot kertyy osa-aikatyössä, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia tai kun jaksotyössä työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Tämä merkitsee sitä, että osa-aikaisen työssäoloehdot täyttyy tuosta työstä kertyvällä palkalla. Työttömyysturvalakia on muutettu lailla 1300/2023 (HE 73/2023 vp) niin, että 1.9.2024 alkaen työssäoloehdon kertyminen muuttuu. Lain 5 luvun 4 §:n mukaan työssäoloehdot kuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Työssäoloehdot kuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (puolikas työssäoloehdot kuukausi), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalaista vakiintunut palkka on alle 930 euroa, mutta vähintään 465 euroa.

Toimeentuloedellytyksen tasosta työperäisissä oleskeluluissa ei siis säädetä lailla tai asetuksella, vaan pykälän tulkintaa ohjaa lain esityöt. Käytännössä työ- ja elinkeinotoimisto ei arvioinnissa ensimmäisten oleskelulupien osalta huomioi palkanlisiä tai lomakorvauksia, vaan peruspalkan, mukaan lukien luontoisedut, tulee olla vähintään työssäoloehdon vähimmäisrajan mukainen eli 1399 €/kk vuonna 2024. Jos palkka on ilmoitettu tuntipalkkana, se muunnetaan kuukausipalkaksi. Poikkeuksellisesti voidaan huomioda lisää, jos esimerkiksi työ on luonteeltaan sellaista, että siinä aina maksetaan yötölisää (esimerkiksi varhaisjakelu).

Jatkolupaharkinnassa työ- ja elinkeinotoimistot arvioivat myös sitä, onko toimeentuloedellytys edellisen luvan aikana täyttynyt. Tämä johtuu ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohdasta, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Lain esitöiden (HE

114/2022 vp) mukaan toimeentulon tulee olla turvattu laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa. Tätä harkintaa tehdessään työ- ja elinkeinotoimisto voi huomioida myös hakijan saamat palkan lisät, lomarahat, lomakorvaukset, kilometrikorvaukset ja päivärahat. Luvan myöntämistä varten ilmoitettavan palkan tulee kuitenkin olla työehtosopimuksen mukainen ilman lisiä ja muita korvauksia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, ilman että palkkarajan asettaminen rajoittaisi liikaa työvoiman saatavuutta. Tarkoituksena on luoda asetuksen käyttöön perustuva mekanismi, jolla voidaan tarpeen mukaan muuttaa palkkavaatimusta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle, varmistaen, että edellä mainitut tavoitteet toteutuvat. Palkkarajan asettamisella pyritään rajoittamaan maahanmuuttoa niille aloille, joilla palkka on alle 1600 euroa kuukaudessa. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että maahan saapuvilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla, ja lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Asetettava 1 600 euron palkkaraja on linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokoaikaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä ehdotuksena on säätää erillisestä palkkarajasta työntekijän oleskelulupaan. Lakiin olisi tarkoitus lisätä asetuksenantovaltuus, jonka nojalla valtioneuvosto asettaisi palkkarajan euromääräisen tason. Valtuutuksen mukaan palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, ettei se tarpeettomasti rajoita työvoiman saatavuutta, huolehtien kuitenkin siitä, että työperusteisen maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta. Palkkarajan on oltava linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokoaikaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa. Hallitusohjelmassa on sovittu siitä, että palkkaraja on 1600 euroa. Esityksessä käytetään termiä palkkaraja, eikä hallitusohjelman mukaista termiä tuloraja, koska raja pitää ylittää nimenomaan palkkatuloilla, eikä sen täyttymisessä oteta huomioon muita tuloja. Näin ollen palkkaraja on terminä täsmällisempi ja siksi lakitekstiin sopivampi.

Asetettava palkkaraja koskee ainoastaan työntekijän oleskelulupaa (ulkomaalaislain 72 §), eikä kaikkia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Näin ollen esityksellä ei ole vaikutuksia esimerkiksi kausityöntekijöihin (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten, 907/2017), erityisasiantuntijoihin (ulkomaalaislain 73 §) tai muihinkaan työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin paitsi työntekijän oleskelulupaan. Palkkaraja ei myöskään koskisi muilla oleskelulupaperusteilla (esimerkiksi opiskelijat tai perheenjäsenet) maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohdan mukaisen toimeentuloedellytyksen tulkintaa osa-aikatyössä. Toimeentuloedellytys jäisi voimaan palkkarajan rinnalle. Sen suhdetta palkkarajaan kuvataan tarkemmin esityksen jaksossa 4.2.2.3. Pääasialliset vaikutukset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset yrityksiin

Lakimuutoksella ei itsessään ole suoraa vaikutuksia yrityksiin, vaan vaikutukset riippuvat palkkarajan tasosta. Mahdollisuus muuttaa palkkarajaa asetuksella saattaa kuitenkin lisätä epävarmuutta yrityksissä, jos rajaa jatkossa muutetaan usein. Asetuksenantovaltuus kuitenkin rajaa valtioneuvoston harkintaa on, joten palkkaraja ei voisi muuttua kovinkaan paljoa tai ennakoimattomasti. Tämän pitäisi vähentää epävarmuutta yrityksissä. Kun asetuksella on tarkoitus asettaa työntekijän oleskeluluvan palkkaraja 1 600 euroon, se tarkoittaa, että yritykset joutuvat nykyistä useammin takaamaan kokoaikatyötä työntekijöille, jotta nämä voisivat saada oleskeluluvan tehtävää varten. Tämä voi nostaa kynnystä palkata työntekijöitä, jos työnantaja on epävarma siitä, onko hänellä tarjota riittävästi tunteja työntekijälle. Työntekijän oleskeluluvan 1 600 euron palkkarajan toimialakohtaisia yritys- ja muita vaikutuksia on eritelty tarkemmin kohdassa 4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä.

4.2.1.2 Julkinen talous

Lakimuutoksen vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat asetuksella asetettavan palkkarajan tasosta. Hallitusohjelman mukaan palkkaraja on tarkoitus asettaa 1 600 euroon, joten vaikutuksia on tässä arvioitu olettaen, että palkkaraja asetetaan kyseiselle tasolle. Julkisen talouden kokonaisvaikutus riippuu sekä palkkarajan vaikutuksesta maahan tulijoiden määrään että kyseisten maahanmuuttajien keskimääräisestä vaikutuksesta julkiseen talouteen.

Yksi tapa arvioida työntekijän oleskeluluvan palkkarajan julkisen talouden vaikutuksia on tarkastella työperäisten maahanmuuttajien suoria nettotulonsiirtoja eli maksettuja veroja ja veroluonteisia maksuja sekä saatuja sosiaalietuksia palkkaluokittain. Hallitusohjelmaneuvoittelujen yhteydessä valtiovarainministeriössä laadittiin tällainen arvio perustuen väestötason aineistoihin¹. Aineistossa työperäiseksi maahanmuuttajaksi määriteltiin henkilö, joka maahantulovuotensa lopussa on pääasialliselta toiminnaltaan työllinen. Tarkastelussa EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulleen työperäisen maahanmuuttajan keskimääräinen vaikutus julkiseen talouteen suorien nettotulonsiirtojen näkökulmasta on positiivinen, kun arvioitu palkka maahantulovuonna ylittää tuhat euroa kuussa (vuoden 2019 tasossa). Suorat tulonsiirrot tarjoavat kuitenkin vain kapean kuvan julkisen talouden vaikutuksista. Kokonaisvaltaisempi kuva maahanmuuttajan vaikutuksesta julkiseen talouteen saadaan, kun julkisen talouden vaikutuksia tarkastellaan elinkaarilaskelmalla laajemmin koko maahanmuuttajan elinkaaren yli.

Valtiovarainministeriössä on tehty arvioita EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työperäisen maahanmuuttajan julkisen talouden vaikutuksista yksinkertaistetulla elinkaarilaskelmalla.² Elinkaarilaskelmassa muodostetaan arvio keskimääräisen, EU/ETA-maiden ulkopuolelta 35-vuotiaana työn perusteella maahan tulevan henkilön vaikutuksesta julkiseen talouteen maahantulosta 80 ikävuoteen asti. Huomionarvoista on, että maahanmuuton vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat merkittävällä tavalla maahantuloiästä. Jos maahanmuuttaja tulee

¹ Ks. Emmi-tietopankissa https://vm.emmi.fi/l/ZxfX_kBZFdhG/ dokumentit ”2023-05-17 EI-ETA-työperäinen maahanmuutto.pdf”

² Yksityiskohtaisempi kuvaus menetelmästä, käytetyistä aineistoista sekä oletuksista löytyy raportissa *Selvitys tulorajan asettamisen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ja julkistalouteen*

maahan nuorena, tästä seuraa pidempi aktiivityöuran aika suhteessa passiiviaikaan (eläkkeellä oloon). Jos työura on lyhyt, kertyy työuran ajalta esimerkiksi vähemmän työeläkettä, jolloin tarve täydentävälle kansaneläkkeelle on suurempi. Elinkaaren loppupäässä myös kulutetaan keskimääräistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Laskelmassa käytetty 35 vuoden ikä vastaa melko tyypillistä työperusteisen maahanmuuttajan maahantuloikää.

Elinkaarilaskelmassa on hyödynnetty yksikötason aineistoja, joissa työperäiseksi maahanmuuttajaksi määritellään henkilö, joka maahantulovuotensa lopussa on pääasialliselta toiminnaltaan työllinen. Tarkastelu on rajattu henkilöihin, joiden keskimääräinen kuukausipalkka maahantulovuonna oli 1 300–2 000 euroa. Laskelmassa julkisen talouden vaikutuksista on huomioitu suorat tulonsiirrot (eli maksetut verot ja veroluonteiset maksut sekä saadut sosiaaliturvaetudet), välillinen verotus, työnantajan sivukulut ja työpanoksesta maksettava yhteisövero. Lisäksi julkisen talouden kustannuksia on arvioitu ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja julkishyödykkeiden³ osalta. Laskelmassa huomioidaan myös se, että ajan kuluessa osa työperäisistä maahanmuuttajista muuttaa pois Suomesta. Elinkaaret muodostetaan regressiomallilla. Lopulta tulokset diskontataan, ja diskontattujen tulojen ja menojen summa muodostaa julkisen talouden nettonykyarvon elinkaaren yli. Elinkaarilaskelman mukaisiin arvioihin julkisen talouden vaikutuksesta liittyy epävarmuutta muun muassa aineiston puutteellisuuden johdosta. Arvio vaikutuksesta on myös herkkä pienille muutoksille oletuksissa. Vaikka tarkka arvio elinkaarivaikutuksesta on herkkä pienille oletusmuutoksille, voidaan laskelmien pohjalta todeta, että 35-vuotiaana EU/ETA-alueen ulkopuolelta maahan tulevan työperäisen maahanmuuttajan, jonka arvioitu palkkatulo maahantulovuonna on noin 1500 euroa kuussa, keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen elinkaaren yli on vähäinen, ja pääasiassa lähellä nollaa.

Elinkaarivaikutuksen lisäksi julkisen talouden kokonaisvaikutus riippuu siitä, kuinka monen henkilön maahantuloa palkkaraja rajoittaisi. Osiossa 4.2.1.3 on arvioitu, että aiempien vuosien toteumien perusteella palkkarajan asettaminen rajoittaisi työvoiman saatavuutta noin 120–250 henkilöllä vuodessa, mikäli tulo rajaa nostettaisiin ansiotasoindeksiä vastaavasti. Mikäli palkkaraja ei nousisi ansiotasoindeksiin mukaisesti, sen merkitys katoaisi vuoteen 2029 mennessä. Lisäksi palkkarajalla olisi myös kertaluontoinen kielteinen vaikutus myönnettyjen jatkolupien määrään. Koska palkkarajan arvioidaan rajoittavan varsin pienen ihmismäärän maahantuloa, ja kyseisten henkilöiden keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen elinkaaren yli arvioidaan vähäiseksi, työntekijän oleskeluluvan palkkarajan asettamisella siten, että se on alakohtainen työehtosopimuksen vähimmäismäärä, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa, ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Huomionarvoista on, että maahanmuuttajan vaikutus julkiseen talouteen vaihtelee elinkaaren yli. Vaikutus julkiseen talouteen on positiivinen elinkaaren alkuvaiheessa työllisyysasteen ollessa korkea, kun taas myöhemmillä ikävuosilla vuosivaikutus kääntyy negatiiviseksi. Näin ollen palkkarajan, joka rajoittaa maahantuloa, vaikutus julkiseen talouteen olisi lyhyellä aikavälillä negatiivinen, sillä henkilöt, joiden maahantuloa muutos rajoittaa, olisivat tällöin olleet elinkaarensa varhaisemmassa vaiheessa.

³ Puhtaiksi julkishyödykkeiksi on oletettu yleinen julkishallinto ja puolustus. Maahanmuuton kasvun ei oleteta vaikuttavan näiden kustannuksiin. Ruuhkautuvien julkishyödykkeiden osalta maahanmuuton kasvun ajatellaan kasvattavan kustannuksia keskimääräisen kustannuksen verran. Tämä todennäköisesti hieman yliarvioi maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia.

4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä

Työllisyys ja työvoiman saatavuus

Työperusteisen maahanmuuton vaikutukset työllisyyteen ovat moninaiset. Lähtökohtaisesti työperusteinen maahanmuutto lisää työvoiman tarjontaa ja kasvattaa siten myös työllisten määrää. Vaikutukset maassa jo olevien työmarkkinatulemiin ovat puolestaan sidoksissa siihen, kilpailevatko tulokkaat paikallisten kanssa samoilla työmarkkinoilla vai täydentääkö maahan muuttaneiden osaaminen paikallisten osaamista. Vaikutukset jakautuvat epätasaisesti paikallisväestössä. Matalapalkka-aloille kohdistuvan maahanmuuton työllisyysvaikutukset ovat varsinkin lyhyellä aikavälillä kielteiset matalapalkka-aloilla työskenteleville, mutta samanaikaisesti matalapalkka-alojen työvoiman tarjonnan lisääntyminen voi nostaa korkeasti koulutettujen työntekijöiden kysyntää (Dustmann et al., 2016). Viimeaikaisen kirjallisuuden perusteella maahanmuuton kokonaisvaikutus paikallisväestön työmarkkinatulemiin on hyvin pieni, mutta todennäköisesti positiivinen (Edo, 2019).

Palkkarajan asettaminen vähentää työperusteista maahanmuuttoa ja siksi sen suorat ja epäsuorat työllisyysvaikutukset ovat päinvastaiset. Työvoiman tarjonnan väheneminen vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen. Paikallisväestön työllisyyteen vaikutus on puolestaan myönteinen matalapalkka-aloilla ja kielteinen korkeampaa osaamista vaativissa tehtävissä. Esitetyillä lakimuutoksilla ei itsessään ole vaikutuksia työvoiman saatavuuteen, vaan merkityksellistä on nimenomaan se, mille tasolle palkkaraja asetetaan. Hallitusohjelman mukaan palkkaraja on tarkoitus asettaa 1 600 euroon, joten tässä esityksessä arvioidaan asetettavan palkkarajan vaikutuksia olettaen, että se asetetaan hallitusohjelmassa päätetylle tasolle.

Vuosina 2019–2023 sellaisia ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia, joissa kuukausipalkka oli alle 1 600 euroa, myönnettiin Maahanmuuttoviraston seurannan perusteella keskimäärin noin 1 100 vuodessa. Yleisen ansiotason ja työehtosopimusten vähimmäispalkkojen nousun johdosta, alle 1 600 euron jäävien ensimmäisten oleskelupien määrä on kuitenkin laskussa. Vuonna 2023 alle 1 600 euron palkkarajan alle jääviä ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin vähemmän (831 kappaletta) kuin vuosina 2019–2021, vaikka myönnettyjen työntekijän oleskelulupien kokonaismäärä oli selvästi vertailuvuosia korkeampi. Ansiotason noustessa 1600 euron tulorajan vaikutuksen voidaan arvioida laskevan myös tulevana vuosina merkittävästi, ellei tulorajaa päivitetä jatkossa ansiotason nousua vastaavasti.

Tulorajan vaikutuksia ja sen asettamista koskevassa erillisessä selvityksessä ansiotason nousu on pyritty huomioimaan korottamalla tulotiedot ansiotasoindeksin avulla vastaamaan vuoden 2022 tasoa. Tällöin 1600 euron tulorajan alle olisi jäänyt vuosina 2019–2021 keskimäärin noin 600 ensimmäisellä työntekijän oleskeluluvalla tullutta henkilöä vuodessa. Vuosina 2022–2023 työntekijän oleskelulupia myönnettiin huomattavasti enemmän kuin aiempina vuosina. Jos maahanmuuton volyymi olisi ollut vuoden 2022 ennätysvuoden tasolla ja sen kompositio olisi vastannut vuosia 2019–2021, 1600 euron tulorajan alle olisi jäänyt selvityksen arvion mukaan noin 1 200 ensimmäisellä työntekijän oleskeluluvalla tullutta henkilöä.

Selvityksen laatimishetkellä ei ollut käytössä tuoreempaa dataa ansiotasoindeksin kehityksestä. Vuoden 2023 toteuman ja vuosien 2024–2025 ennusteen (valtiovarainministeriö, joulukuu 2023) mukaan ansiotasoindeksi kuitenkin on vuonna 2025 noin 11 prosenttia korkeammalla tasolla kuin vuonna 2022. Ansiotason nousun takia myös 1 600 euron palkkarajan työvoiman saatavuutta rajoittava vaikutus laskee. Ansiotasoindeksin arvoitu nousu huomioiden, 1 600 euron palkkarajan rajoittaisi työvoiman saatavuutta vuodesta 2025 alkaen noin 120 henkilöllä,

mikäli työvoiman maahanmuuton volyymi olisi vuosien 2019–2021 tasolla ja noin 250 henkilöllä, mikäli työvoiman maahanmuuton volyymi olisi vuoden 2022 tasolla.

Yllä olevat laskelmat perustuvat oletukseen siitä, että tulorajaa nostettaisiin vuosittain asetuksella ansiotasoindeksin mukaisesti. Jos kuitenkin tulorajaa ei kuitenkaan päädyttäisi nostamaan asetuksella, sen vaikutus työllisyyteen ja työvoiman saatavuuteen katoaisi nopeasti. Tässä vaiheessa ei hallitusohjelmassa ole sovittu sen nostamisesta. Tällä hetkellä tulorajaa vastaavana rajoituksena ulkomaisen työvoiman maahantulolle voidaan pitää työttömyysturvalain (1290/2002) työssäoloehdot. Vähimmäisedellytys työntekijän ensimmäisen oleskeluvan myöntämiselle on se, että peruspalkka, mukaan lukien luontoisedut, tulee olla vähintään työssäoloehdon vähimmäisrajan mukainen eli 1399 €/kk vuonna 2024. Työssäoloehdon mukaisen kokoaikatyön palkan tasoa tarkistetaan vuosittain. Mikäli työssäoloehdossa edellyttävä palkka nousisi valtiovarainministeriön kansa talousosaston joulun 2023 ennusteen mukaisesti tulevina vuosina, työssäoloehto saavuttaisi 1 600 euron tulorajan vuonna 2029. Tällöin myös kiinteän 1 600 euron tulorajan vaikutus työvoiman saatavuuteen menettäisi merkityksensä.

Tulorajan asettamisen työvoiman saatavuutta rajoittavien vaikutusten kannalta olennaista on rajoitusten määrän ohella myös niiden laatu. Maahanmuuttovirastolle ilmoitetut palkat eivät vastaa henkilöiden todellisia ansiotuloja, sillä niissä ei muun muassa huomioida lomarahoja- ja korvauksia, erilaisia lisä- kuten ylityö- ja vuorolisiä tai sitä, että henkilöllä voi olla useampi kuin yksi työpaikka. Lisäksi palkat tyypillisesti nousevat maahantulon jälkeen yleisen palkkatason nousun myötä sekä työntekijöiden osaamisen karttuessa. Tulorajan asettamassa koskevan selvityksen perusteella todelliset ansiotulot olivat maassaoloaikana selvästi suuremmat kuin maahanmuuttovirastolle ilmoitetut palkat. Alhaisimmillaan työntekijän ensimmäisellä oleskeluluvalla maahan tulneiden toteutuneet tulot vuosina 2019–2021 olivat 1 909 euroa kuukaudessa, kun maahanmuuttovirastolle ilmoitetut palkat olivat 1 000–1 300 euroa kuukaudessa. Ilmoitettujen tulojen keskiarvo oli 2 385 euroa kuukaudessa ja toteutuneiden tulojen keskiarvo 2 589 euroa kuukaudessa. Ilmoitettujen tulojen mediaani oli puolestaan 1 902 euroa ja toteutuneiden tulojen mediaani 2 346 euroa kuukaudessa. Tulorajan asettamisella voidaan siis käytännössä estää myös monien sellaisten henkilöiden maahantulo, joiden todelliset tulot asettuisivat selvästi rajan yläpuolelle. Toisaalta tuloraja tai mikään muukaan ennakkovalvonnan muoto ei myöskään takaa, että kaikki työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleet saisivat tosiasiallisesti palkkaa tulorajan ylittävän määrän.

Toimialoittain tulorajan asettamisen vaikutukset näkyisivät erityisesti maa-, metsä- ja kalataloudessa sekä hallinto- ja tukipalvelutoiminnassa. Maahanmuuttovirastolle ilmoitettujen tulojen perusteella 1 600 tulorajan jäisi erityisesti henkilöitä ammattiluokissa maanviljelijät ja eläintenkasvattajat ym. ja maa-, metsä- ja kalatalouden avustavat työntekijät sekä siivoajat, kotiapulaiset ja muut puhdistustyöntekijät. Alueellisesti vaikutukset olisivat suhteellisesti suurimpia Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa.

Työmarkkinoiden kohtaannon näkökulmasta monet niistä ammateista, joissa tulorajat vaikeuttaisivat työntekijöiden maahanpääsyä, ovat ammatteja, voidaan määritellä työvoimapulasta tai kohtaanto-ongelmasta kärsiviksi ammateiksi. Ammattien välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Esimerkiksi hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijöistä on melko selkeä työvoimapula, mutta siivoojia, kotiapulaisia ja muita puhdistustyöntekijöitä on työttöminä paljon. Maa- ja metsätalouden ammateissa kohtaanto-ongelmaa selittää puolestaan pitkälti työn kausiluontoisuus.

Aiempien vuosien toteumien perusteella palkkarajan asettaminen rajoittaisi työvoiman saatavuutta noin 120–250 henkilöllä vuodessa, mikäli palkkarajaa nostettaisiin

ansiotasoindeksiä vastaavasti. Mikäli palkkaraja ei nousisi ansiotasoindeksin mukaisesti, sen merkitys katoaisi arviolta vuoteen 2029 mennessä. Tällä hetkellä esityksen mukaan ei palkkaraja nouse automaattisesti ansiotasoindeksin perusteella, vaan valtioneuvoston tulisi erikseen päättää sen nostamisesta asetusta muuttamalla. Lisäksi palkkarajan asettamisessa olisi myös kertaluontoinen kielteinen vaikutus myönnettyjen jatkolupien määrään. Jatkolupien vaikutuksen kertaluonteisuus johtuu siitä, että henkilöt, joiden myönnetään jatkolupa alle 1 600 euron palkkatasolla, ovat suurimmaksi osaksi samoja, joiden palkkataso ensimmäisessä luvassa jää alle 1 600 euron. Vuosina 2019–2023 sellaisia työntekijän jatkolupia, joissa kuukausitulot olivat alle 1 600 euroa, myönnettiin suurin piirtein saman verran kuin vastaavia ensimmäisiä oleskelulupia.

Todellinen vaikutus työllisyyteen olisi kuitenkin arviolta selvästi pienempi kuin vaikutusten laskennallinen enimmäismäärä. Tälle on useita syitä. Ensinnäkin, arviolta vajaa 30 prosenttia pienipalkkaisista työperusteisista maahanmuuttajista poistuu maasta ensimmäisen viiden vuoden aikana. Lisäksi osalla työperusteisista muuttajista on Suomessa työttömyysjaksoja. Näin ollen pysyvämpi kielteinen työllisyysvaikutus olisi huomattavasti pienempi kuin niiden henkilöiden määrä, jotka olisivat tulleet maahan alle 1 600 euron palkkatasolla, mutta eivät pääsisi maahan palkkarajojen asettamisen jälkeen. Toiseksi, työnantajat voisivat muuttaa käyttäytymistään tulojen asettamisen jälkeen. He voisivat esimerkiksi palkata henkilöitä useammin kokoaikaiseen työhön osa-aikaisen työn sijaan tai nostaa työntekijälle maksettavaa palkkaa. Palkkojen nostamisen mahdollisuus on kuitenkin rajallinen, sillä se lisäisi painetta nostaa myös Suomesta rekrytoitujen henkilöiden palkkoja ja johtaisi työvoimakustannusten nousuun.

Palkkatason nousu parantaisi jossain määrin työmarkkinoiden kohtaantoa, sillä palkan noustessa useampi Suomessa asuva olisi valmis vastaanottamaan työtä. Palkkatason maltillinen nosto ei kuitenkaan todennäköisesti riittäisi kompensoimaan tulojen asettamisesta johtuvaa työvoiman tarjonnan vähenemistä, sillä ero aiemmin maksettuihin palkkoihin ei olisi erityisen suuri. Sen sijaan avoimena olevien työpaikkojen avoinna olon kesto ja täyttämättä jääneiden työpaikkojen määrä todennäköisesti kasvaisi. On myös otettava huomioon, että ulkomaisen työvoiman rekrytointi ja työtehtävään perehdytys on kallis ja aikaa vievä prosessi. Tämän takia työnantajien voidaan olettaa useimmiten palkkaavan mieluummin maassa jo olevan henkilön, jos työnantajan tarpeet ja työnhakijan osaaminen kohtaavat. Ulkomaista työvoimaa palkataankin erityisesti silloin, kun työtehtävään ei ole saatavilla tarjotulla palkalla kotimaista työvoimaa.

Pidemmällä aikavälillä on myös mahdollista, että työvoiman saatavuuden heikentyminen johtaisi joko tuotannon siirtymiseen ulkomaille tai yritystoiminnan lakkaamiseen. Tällöin kielteinen työllisyysvaikutus koskisi jossain määrin myös yritysten muita työntekijöitä. Tällainen kehitys ei vaikuta kuitenkaan todennäköiseltä, sillä suuri osa työtehtävistä niissä ammateissa, joissa työperusteisen maahanmuuttajien palkkataso on jäänyt alle 1600 euron, ovat ominaisuuksiltaan sellaisia, joita ei voi siirtää ulkomaille (esimerkiksi siivoajat ja maataloustyö).

Sen sijaan on mahdollista, että yritykset osittain siirtyvät ostamaan työtä alihankintana muilta yrityksiltä, jotka voivat lähettää työvoimaa toisesta EU-jäsenvaltiosta. Ulkomaalaislain 81 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, jos hän tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä, enintään kuuden kuukauden mittaista hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn

päätyttyä Suomessa. Tämä perustuu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Lähetetty työntekijä tarvitsee oleskeluluvan yli kolme kuukautta kestäväan työhön. Lyhytkestoinen lähettäminen on kuitenkin mahdollista jo nyt ja on tavallista esimerkiksi rakennusallalla. On siis hyvin vaikeaa arvioida, missä määrin palkkarajan asettaminen vaikuttaa ilmiön yleisyyteen, ottaen huomioon varsinkin sen, että sen vaikutukset ovat suurimpia aloilla, joilla lähettäminen ei ainakaan vielä ole kovinkaan tavallista (kuten kasvihuoneviljely).

Lisäksi voisi olla mahdollista, että jotkut yritykset pyrkisivät naamoimaan työsuhteita yritystoiminnaksi, jos yritykset eivät pysty vakuuttamaan riittävän suurta palkkaa hakijoille. Juuri tässä kohderyhmässä yksi rajoittava tekijä on se, että henkilöt tarvitsisivat joka tapauksessa jonkin oleskeluluvan, koska heillä ei muuten ole maassaolo-oikeutta. Tällöin hakijoiden tulisi hakea yrittäjän oleskelulupaa, jonka saaminen kuitenkin on kohtalaisen vaikeaa. Luvan saamisen edellytyksinä on muun muassa, että yritystoiminta tapahtuu Suomeen rekisteröidyssä yrityksessä, yrityksellä arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset ja yrityksellä on riittävät resurssit liiketoiminnan toteuttamiseen. Näiden ehtojen täyttäminen voisi olla vaikeaa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto arvioi lupaa myöntäessään myös luvan myöntämisen yleiset ehdot, esimerkiksi sen onko luvan hakijalla tarkoitus kiertää maahantulosaännöksiä.

Alakohtaiset vaikutukset

Myönnetty työntekijän oleskeluluvat (TTOL) vuosina 2019–2023, jossa kuukausiansio on alle 1 600 euroa:

Vuosi	2019	2020	2021	2022	2023
1. luvat	1167	1336	1261	866	831
jatkoluvat	859	1554	1516	921	1126

Taulukosta näkee, kuinka monelle henkilölle on vuodesta 2019 eteenpäin myönnetty työntekijän oleskelulupa, kun hakemuksella ilmoitettu kuukausiansio on alle 1 600 euroa kuukaudessa. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelut on poiminut palkkatiedot asiaan kirjatuista työehdoista. Mikäli työehtoja on kirjattu asiakkaalle useita, on työehdoista käytössä viimeisimmät tiedot. Datassa on mukana sekä ne tapaukset, joissa on ilmoitettu kuukausipalkka, että ne tapaukset joissa on ilmoitettu tuntipalkka. Mikäli hakemuksessa on ilmoitettu tuntipalkka, on tämä muunnettu kuukausipalkaksi samalla kaavalla. Tästä syystä luvut ovat suuntaa antavia. Joukossa on sekä osa-aikatyötä että kokoaikatyötä tekeviä.

Vuonna 2022 työntekijän oleskelulupahakemuksiin tehtiin yhteensä (ensimmäiset ja jatkoluvat) 15 902 myönteistä päätöstä. Vuonna 2023 myönteisiä päätöksiä tehtiin jo 22 796. Näin ollen vuonna 2023 8,6 prosenttia työntekijän oleskeluluvista myönnettiin alle 1600 euron palkalla, kun osuus vuonna 2022 oli 11,2 prosenttia. Alle 1 600 euron palkalla myönnettävien työntekijän oleskelulupien osuus myönnettyistä luvista on laskussa. Kuten edellä todettiin, on määrä pienentynyt vuosittain, johtuen muun muassa siitä, että palkat ovat yleisesti nousseet viiden vuoden aikana.

Työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää myös niin, että hakijalla on useampi työsuhde. Tilastotiedon mukaan vuosina 2019–2023 noin neljässä prosentissa myönteisistä työntekijän oleskeluluvista on tehty useampi kuin yksi osapäätös. Lukuun sisältyvät tapaukset, joissa on tehty uusi osapäätös samalle työnantajalle. Tyypilliset useamman työnantajan tilanteet ovat peräkkäiset työsuhteet alkutuotannossa. Lisäksi mukana on esimerkiksi siivousrinkejä sekä

erilaisia ravintola, siivous- ja lehdenjakajayhdistelmiä. Useamman työsuhteen yhdistäminen olisi myös jatkossa mahdollista (kts. säännöskohtaiset perustelut).

Ammattialakohtaisessa tarkastelussa käy ilmi, että vuonna 2022 tavallisimmat ammattiryhmät, joissa palkat ensimmäisessä oleskelulupahakemuksessa ovat jääneet alle 1 600 euron kuukaudessa ovat yhdistetyn maan- ja vihannesviljelyn tai puutarhanhoidon ym. harjoittajat (172 kpl, lentoemännät, purserit ym. (126 kpl), puutarhurit, kasvihuoneviljelijät ja -työntekijät (90 kpl), hitsaajat ja kaasuleikkaajat (49 kpl), putkiasentajat (39 kpl), toimisto- ja laitossiivoajat ym. (33 kpl, metsätalouden avustavat työntekijät (33 kpl), yhdistetyn maanviljelyn ja eläintenkasvatuksen harjoittajat (29 kpl), ruiskumaalajat ja -lakkaajat (28 kpl), liha- ja lypsykarjan kasvattajat sekä muiden kotieläinten kasvattajat (28 kpl), siipikarjankasvattajat (21 kpl), avustavat puutarhatyöntekijät (20 kpl), jalkine- ja laukkuteollisuuden prosessityöntekijät (20 kpl), kirvesmiehet ja rakennuspuusepät (19 kpl), kotiapulaiset ja -siivoajat (19 kpl), muut taiteilijat (16 kpl), maanviljelyn avustavat työntekijät (13 kpl), paksulevysepät ja rautarakennetyöntekijät (10 kpl) ja kampaajat ja parturit (8 kpl). Samat alat toistuvat jatkolupien kohdalla.

Työmarkkinajärjestöiltä on pyydetty tuottamaan tietoa siitä, onko olemassa työehtosopimuksia, joissa alin kuukausipalkka (tai tuntipalkka kuukausipalkaksi muunnettuna) kokoaikatyöstä on alle 1 600 euroa (peruspalkka ilman lisiä). Jos alin palkka on hyvin lähellä rajaa, pyydettiin avaamaan palkan muodostumista. Samaten pyydettiin avaamaan aloja, joilla käytännössä tehdään pelkkää osa-aikatyötä, vaikka kokoaikatyön palkka ylittäisikin tuon rajan. Järjestöiltä saatuja tietoja on verrattu työ- ja elinkeinotoimiston tietoihin aloista ja tehtyihin osapäätöksiin.

Vastauksissa nousivat esiin pitkälti samat alat kuin Maahanmuuttoviraston tilastoissa. Esimerkiksi puutarha-alan työehtosopimuksen alin kuukausipalkka on 1 608,20 €/kk ja perehdytysajan matalin mahdollinen kuukausipalkka on 1 446,52 €/kk. Näin ollen tälle alalle voisi jatkossa saada oleskeluluvan ainoastaan kokoaikaiseen työhön. Alasta johtuen tulot vaihtelevat kuukausittain, joten uusi toimeentuloraja voi aiheuttaa haasteita erityisesti, jos työntekijä hakee jatkolupaa eikä 1 600 € kuukaudessa ole ensimmäisen oleskeluluvan voimassaolon aikana täyttynyt.

Teknolomiteollisuuden alalla 1 600 euron tulorajan täytyminen vaatisi myös kokoaikatyötä. Kokoaikaisen työntekijän työehtosopimuksen mukainen minimipalkka on 1 689,04 euroa kuukaudessa. Useimmiten näillä aloilla (mm. telakka) työnantajat vakuuttavat tarjoavansa kokoaikatyötä jo nyt. Alalla on paljon lähetettyjä työntekijöitä, jotka eivät välttämättä työskentele koko luvan voimassaoloaika Suomessa, jolloin ensimmäisen oleskeluluvan aikainen toimeentulo Suomessa ei välttämättä täyty, kun edellisen luvan toimeentulon täyttymistä arvioidaan jatkolupaharkinnassa.

Sosiaali- ja terveysalalla ulkopuolelta rekrytoidessa työnantajat vakuuttavat lähtökohtaisesti työntekijälle kokoaikatyötä tai lähes kokoaikatyötä vastaavat työtunnit. Myös hoiva-avustajien osalta 1 600 euron palkkavaatimus ylittyy kokoaikatyössä. Henkilökohtaisten avustajien palkka riippuu siitä, onko työnantajana yritys vai yksityishenkilö. Heidät tilastoidaan toimialalle Kodinhoitajat (kotipalvelutoiminta). Vuonna 2022 on myönnetty yksi oleskelulupa tuolle toimialalle alle 1600 euron palkalla ja vuonna 2023 oleskelulupia myönnettiin 8 kappaletta. Toimialaan kuuluu myös lastenhoitajia, joten asetettavalla palkkarajalla ei ole käytännössä suurta vaikutusta henkilökohtaisten avustajien saatavuuden kannalta.

Matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluiden osalta on yleistä, että EU/ETA-alueen ulkopuoliselle työnhakijalle vakuutetaan työtunteja 90 h/ 3 viikkoa, jolloin etenkään työuran alkuvuosina 1 600 euron tuloraja ei ilman lisätunteja täyty. Marava-alalla on yleistä myös

Suomen työmarkkina-alueella solmia osa-aikaisia työsuhteita. On siis mahdollista, että pystyäkseen palkkaamaan kolmansista maista työvoimaa, työnantajan on tulorajan myötä vakuutettava ulkomaalaisille työntekijöilleen enemmän työtunteja kuin suomalaisille työntekijöille. Käytännössä ei tämä ala kuitenkaan näy yllä esitetyissä tilastoissa. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että vaikka alalla työskentelee paljon ulkomaalaisia, voivat he olla maassa esimerkiksi opiskelijan oleskeluluvalla ja työskennellä opintojensa ohella. Tämä tulee olemaan mahdollista jatkossakin. Näin ollen esityksellä on vaikutuksia alaan ainoastaan, jos he ryhtyvät palkkamaan alalle työvoimaa kolmansista maista työntekijän oleskeluluvalla, eivätkä pysty vakuuttamaan heille riittävästi tunteja.

Lentoliikenne- ja kuljetusalalla ulkomaalaisten alihankintayritysten palveluksessa olevalle matkustamohenkilökunnalle vakuutetaan tällä hetkellä yleisesti työttömyysturvalain työssäoloehdon vähimmäismäärää eli 1 399 €/kk (vuosi 2024). Näiden yritysten työvoimaan ehdotetulla muutoksella olisi vaikutus.

Kenkä- ja nahkateollisuuden työehtosopimuksen alin taulukkopalkka on 9,44 euroa tunnilta. Jos kuukaudessa on esimerkiksi 21 työpäivää, ansiot ovat $21 \times 8 \times 9,44 = 1585,92$ euroa. Alalla palkkauserusteena on tyypillisesti tuntipalkka, ei kuukausipalkka, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että koska tehtyjen työtuntien määrä vaihtelee kuukauden pituuden mukaan, myös ansiot vaihtelevat kuukausittain. Näin ollen esityksellä olisi vaikutuksia työvoiman palkkaamiselle kolmansista maista myös tällä alalla.

Sanomalehtien varhaisjakelijoiden osalta EU/ETA-alueen ulkopuolelta rekrytoidaan työntekijöitä usein osa-aikatyöhön. Jakelua koskevan työehtosopimuksen mukainen tuntipalkka (vähintään 9,98 tai 10,06 euroa) sekä vakuutettu viikkotuntimäärä aiheuttavat haasteita uuden palkkarajan saavuttamiseen. Alan toimijat vakuuttavat tällä hetkellä pääsääntöisesti oleskelulupahakemuksessa työntekijälle vähimmäistuntimäärän, jolla työehtosopimuksen mukaisella vähimmäistuntipalkalla kuukausiansio on 1 399 €/kk.

Kotitaloustyöntekijät ja lastenhoitajat (ei sovellettavaa työehtosopimusta) työskentelevät pääsääntöisesti joko yhden tai useamman yksityisen työnantajan palveluksessa. EU/ETA-alueen ulkopuolelta rekrytoitavalle vakuutetaan tällä hetkellä pääsääntöisesti työssäoloehdon vähimmäistoimeentulorajan mukaiset kuukausiansiot eli 1 399 euroa kuukaudessa. Ehdotetulla 1 600 euron toimeentulorajalla voi olla vaikutusta hakemusmääriin, sillä korotus on yksittäiselle kotitaloustyönantajalle merkittävä. Takautuvan toimeentulon tarkastelun osalta (jatkolupaharkinnassa) palkkaraja tuo haasteita ammattialalla EU/ETA-alueen ulkopuolisen työvoiman osalta. Sama koskee henkilökohtaisia avustajia, joille tällä hetkellä vakuutetaan palkkaa työssäoloehdon verran tai vähän yli. Yllä on kuitenkin kerrottu, että näitä lupia on myönnetty vain vähän.

Parturi- ja kampaajien sekä kynsiteknikoiden työssä ei ole yleissitovaa työehtosopimusta, joten näillä aloilla oleskelulupahakemuksissa vakuutetaan pääsääntöisesti työttömyysturvalain työssäoloehdon mukainen vähimmäistoimeentulo. Ehdotetulla palkkarajalla voi siten olla vaikutusta myös näillä aloilla.

Yllä esitetyn perusteella esityksellä on suurin vaikutus niihin, jotka tarvitsevat osa-aikaista työvoimaa. Lisäksi esityksellä on vaikutuksia muutamiin aloihin, joilla ei ole voimassa työehtosopimusta ja joilla tyypillisesti maksetaan kokoaikatyöstä alle 1600 euron suuruisia kuukausipalkkaa.

Erillinen palkkaraja ehdotetaan asetettavaksi työntekijän oleskelulupa. Työntekijän oleskelulupa on ylivoimaisesti tavallisin peruste maahan saapumiselle työntekeä varten ja se on

niin sanottu yleislupa, jota voi hakea kaikille niille aloille, joille ei ole käytössä erillistä lupaperustetta. Vuonna 2023 ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia myönnettiin esimerkiksi 10 kappaletta, kun oleskelulupia muu työteko perusteella (UlkL 74 §) myönnettiin 491 kappaletta, erityisasiantuntijan oleskelulupia 1297 ja EU:n sinisiä kortteja 164 kappaletta. Muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten sisältää erikoisaloja, joille Suomen kansainvälisistä velvoitteiden määräyksiin perustuen tulee myöntää lupa ilman saatavuusharkintaa, ja aloja, joilla saatavuusharkinnasta poiketaan joko siksi, että kyse on henkilön erityisosaamisesta, tai alasta johtuvasta syystä. Tällä perusteella oleskelulupia myönnetään esimerkiksi urheilijoille, uskonnollisten yhdyskunnan työntekijöille ja kansainvälisten järjestöjen työntekijöille. Kyseessä on pieni ryhmä työntekijöitä, joita ei pääsääntöisesti pystytä palkkaamaan Suomesta, jolloin työvoiman saatavuutta ei näihin tehtäviin ole tarkoituksenmukaista rajoittaa.

Hakijat eivät käytännössä pääsääntöisesti voisi hakea muunlaista oleskelulupaa kuin työntekijän oleskelulupaa saman työn suorittamiseksi. Tämä johtuu siitä, että niille aloille, joille oleskelulupia on myönnetty alle 1 600 euron kuukausituloilla, tarvitaan nimenomaan työntekijän oleskelulupaa. Esimerkiksi puutarha-alalle voi myös hakea kausityölain (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten 907/2017) mukaista oleskelulupaa, mutta se edellyttäisi, että työvoiman tarve nimenomaan olisi kausiluoneista, eikä jatkuvaa. Maatalous- ja puutarha-alalle voidaan hakea kausityöviisumia/kausityötodistusta (työ 3 kk), kausityöoleskelulupaa (työ 6–9 kk) tai työntekijän oleskelulupaa (työ yli 9 kk) riippuen työsuhteen pituudesta.

Vaikutukset työehtosopimusjärjestelmään

Suomessa ei ole käytössä minimipalkkaa, vaan vähimmäispalkka määräytyy työehtosopimusten mukaan. Työsopimuslain 2 luvun 10 §:n mukaan, jos työsuhteessa ei tule sovellettavaksi työehtosopimuslain nojalla sitova työehtosopimus eikä yleissitova työehtosopimus eivätkä työnantaja ja työntekijä ole sopineet työstä maksettavasta vastikkeesta, on työntekijälle maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka.

EU:n vähimmäispalkkadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa) ei tuo muutosta tähän, koska Suomi ja muut jäsenvaltiot, joissa palkat määräytyvät yksinomaaisesti työehtosopimusten mukaan, eivät ole velvollisia ottamaan käyttöön lakisääteistä vähimmäispalkkaa.

Tällä esityksellä ei ole tarkoitus puuttua työehtosopimuksiin tai niiden mukaisiin palkkoihin. Mikäli jollakin alalla noudatettavassa työehtosopimuksessa palkka alittaa asetettavan palkkarajan, eikä työntekijälle voida maksaa suurempaa palkkaa, voi työnantaja jättää palkkaamatta kolmannen maan kansalaisen kyseiseen tehtävään.

Vaikutukset oppisopimuskoulutukseen

Ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteessa on yhteensä 160 tutkintoa, joihin kaikkiin on mahdollista hankkia osaamista oppisopimuskoulutuksena eli pääosin käytännön työtehtävissä työpaikalla, työ- tai virkasuhteessa. Erityisesti sosiaali- ja terveystieteille palkataan kolmansista maista työvoimaa myös oppisopimuskoulutukseen. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 70 §:n mukaisesti oppisopimuskoulutuksessa olevan opiskelijan viikoittaisen työajan tulee olla keskimäärin vähintään 25 tuntia. Työpaikalla käytännön työtehtävissä hankittavan osaamisen lisäksi oppisopimuskoulutusta täydennetään tarvittaessa myös muissa

oppimisympäristöissä (esim. oppilaitoksessa, verkko-opintoina), jolloin on opiskelijan ja työnantajan välinen työsopimusasia sopia palkan maksamisesta muulta kuin työpaikalla käytännön työtehtävissä tapahtuvalta osaamisen hankkimisen ajalta. Jos työnantaja ei maksa näiltä muissa oppimisympäristöissä tapahtuvilta osaamisen hankkimisen ajoilta palkkaa, on opiskelija oikeutettu oppisopimuskoulutuksen opintososiaaliin etuuksiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 102 §:n mukaisesti.

Jokaiselle opintonsa aloittavalle ammatillisen koulutuksen opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), johon kirjataan mm. missä oppimisympäristöissä (esim. työpaikka, oppilaitos, verkko) opiskelija osaamistaan hankkii. Jos yli puolet HOKS:iin kirjatusta osaamisen hankkimisesta järjestetään oppisopimuskoulutuksena, haetaan työntekijän oleskelulupaa (TTOL). Tällöin uusi asetettava tuloraja vaikuttaisi myös sellaisiin henkilöihin, jotka saapuvat Suomeen oppisopimuskoulutukseen. Oleskelulupatilastojen mukaan yleisin ala, jolle hakeudutaan oppisopimuskoulutukseen kolmansista maista, on sosiaali- ja terveysala. Esimerkiksi hoiva-avustajien oppisopimuskoulutus on useimmiten kokoaikatyötä, jonka johdosta asetettava 1600 euron tuloraja ylittyisi jatkossakin. Melkein poikkeuksetta oleskelulupahakemuksessa vakuutettava palkka on työehtosopimuksen lähihoitajalle maksettava palkka, josta tehdään 6 % tai 10 % suuruinen vähennys. Keskimäärin palkka on lupahakemuksissa ollut noin 2000 euron suuruinen. Kuten edellä on mainittu, voi osaamista hankkia oppisopimuskoulutuksena kuitenkin hyvin monella muullakin alalla, mutta kaikkien alojen ja tutkintojen osalta ei ole mahdollista tarkastella työehtosopimusten palkkoja ja määräyksiä oppisopimuskoulutuksen osalta.

Mikäli työn osuus (ja sen myötä palkka) oppisopimuskoulutuksesta jää niin alhaiseksi, ettei henkilö voi saada työntekijän oleskelulupaa, voi hän hakea opiskelijan oleskelulupaa. Tällöin hän saa kuitenkin opiskelijan oleskeluluvan mukaisen työnteko-oikeuden nojalla työskennellä korkeintaan 30 tuntia viikossa. Näin ollen voi olla, että uuden korkeamman tulorajan myötä syntyy tilanteita, joissa henkilön tulisi hakea työntekijän oleskelulupaa, mutta hänen ansionsa ei riitä sen myöntämiseen. Mikäli hänen työtuntinsa kuitenkin ylittäisivät 30 tuntia, ei hänelle voitaisi myöntää myöskään opiskelijan oleskelulupaa. Nykytilassa tämä ei näyttäydy ongelmana, koska ei tällaisia hakemuksia käytännössä ole tullut, mutta mikäli tällaisia hakemuksia jatkossa esiintyisi, voisivat työnantajat reagoida tähän joko lisäämällä työtuntien määrää tai palkallista osuutta koulutuksesta tai vastaavasi oppilaitokset laskemalla työtuntien osuutta koulutuksesta. Toivottavaa olisi kuitenkin, että työpaikalla järjestettävän koulutuksen osuus olisi suuri, koska se edistää kohderyhmän koulutuksen jälkeistä työllistymistä ja esimerkiksi kielen oppimista.

4.2.1.4 Tiivistelmä talousvaikutuksista

Palkkarajan arvioidaan vähentävän ensimmäisten työntekijän oleskelulupien määrää noin 120–250:lla vuonna 2025. Pidemmällä aikavälillä vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja työllisyyteen riippuvat siitä, miten palkkarajaa tullaan nostamaan asetuksella. Mikäli palkkarajaa ei nostettaisi asetuksella, päättyisivät sen työvoiman saatavuutta rajoittavat vaikutukset arviolta vuonna 2029. Hallitusohjelma ei sisällä päätöstä palkkarajan tason nostamisesta.

Yrityskohtaiset vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin maa-, metsä ja kalatalouteen sekä hallinto- ja tukipalvelutoimintaan. Työvoiman saatavuus rajoittuisi voimakkaimmin sellaisilla toimialoilla ja yrityksissä, joissa osa-aikaisen työvoiman käyttö on yleistä. 1 600 tulorajan jäisi erityisesti henkilöitä ammattiluokissa maanviljelijät ja eläintenkasvattajat ym. ja maa-, metsä- ja kalatalouden avustavat työntekijät sekä siivoajat, kotiapulaiset ja muut puhdistustyöntekijät.

Alueellisesti vaikutukset olisivat suhteellisesti suurimpia Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa.

Palkkarajan asettamisen julkistaloudelliset vaikutukset arvioidaan pieniksi. EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien henkilöiden, joiden palkkatulo maahantulovuonna on noin 1 500 euroa kuussa, keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen on elinkaaren yli vähäinen, pääasiassa lähellä nollaa. Koska palkkarajan arvioidaan rajoittavan varsin pienen ryhmän maahantuloa, ovat myös arvioidut vaikutukset julkiseen talouteen kokonaisuudessaan lähellä nollaa.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Hakijat ja näiden perheenjäsenet

Esityksellä on vaikutuksia varsinkin niihin oleskeluluvan hakijoihin, jotka työskentelevät tietyillä työvoiman saatavuus -jaksossa mainituilla aloilla osa-aikatyössä.

Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia työntekijän oleskelulupaa hakevien perheenjäseniin, koska esityksellä ei muuteta perheenyhdistämistä koskevaa toimeentulovaatimusta. Perheenyhdistämisen nettotuloraja puolison maahan saamiseksi on 1700 euroa kuukaudessa (laskennallisesti 1 000 euroa perheenkokoajalta ja 700 euroa toiselta aikuiselta). Ensimmäisestä lapsesta vaadittu summa kasvaa 500 eurolla ja toisesta lapsesta 400 eurolla. Erillisen palkkarajan asettaminen työntekijän oleskeluluvalla ei muuta tätä laskukaavaa. Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin mukaisesti kustannuksia korvaaviin etuuksiin turvautuminen ei ole toimeentuloodellytyksen vastaista. Näitä ovat muun muassa lapsilisä, vammaistuki, elatustuki, asumistuki ja lastenhoidon tuki. Käytännössä tämä tarkoittaa, että perheen saamat, kyseiseen kategoriaan menevät tuet vähentävät muun vaadittavan toimeentulon lähtökohtaista euromäärää. Oleskeluluvan hakijan tulojen ja varojen suuntaa antava vähimmäismäärä voi siis muodostua kustannuksia korvaavien sosiaalietuuksien sekä muiden tulojen ja varojen yhteismäärästä. Esimerkiksi lapsilisä voidaan aina ottaa lasten kohdalla huomioon, koska siihen ovat oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat lapset.

Tällä hetkellä perheenyhdistämisen tulorajat määritellään Maahanmuuttoviraston ohjeistuksella. Rajat ovat ohjeella lähtökohtia, jotka eivät vakiintuneisuudestaan huolimatta ole oikeudellisesti sitovia. Ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti kyse on aina sen arvioinnista, voidaanko tietyn hakijan olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan etuuden tarpeeseen, ja euromääräiset rajat on luotu kyseistä arviointia helpottaviksi sekä yhdenmukaistaviksi lähtökohdiksi. Hallitusohjelma sisältää kuitenkin kirjauksen, jonka mukaan perheenyhdistämisen tulorajoja selvitetään, ottaen huomioon vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Lisäksi myös perheenyhdistämisen tulorajoista on jatkossa tarkoitus päättää valtioneuvoston asetuksella. Tulorajoja ei hallitusohjelman mukaan olla laskemassa. Näin ollen alle 1600 euron bruttotuloilla perheenyhdistäminen on käytännössä vaikeaa, ellei kyseessä ole vain yksi alaikäinen lapsi tai ellei perheellä ole täydentäviä tuloja tai jos toimeentuloodellytyksestä poikkeamiselle ei ole poikkeuksellisen painavaa syytä tai lapsen etu vaadi sitä.

4.2.2.2 Lapsivaikutukset

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991) edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös

ulkomaalaislain 6 §:n mukaan päätöksissä on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Toimeentuloarvio lapsen osalta liittyy lapsen perhesidehakemukseen eli tilanteeseen, jossa perheenkokoaja hakee työntekijän oleskelulupaa ja samanaikaisesti ratkaistaan lapsen perhesidehakemus. Kuten edellisessä jaksossa on kuvattu, vaaditaan yhden alaikäisen lapsen osalta perhesideluvan saamiseksi 1 500 euron nettotuloja. Tämä tarkoittaa siis tilannetta, jossa perheenkokoajalle olisi myönnetty oleskelulupa alle 1 600 euron bruttotuloilla ja perhesidelupaa olisi haettu yhdelle lapselle. Jos puolisolalle ja yhdelle lapselle haettaisiin oleskelulupaa, tulisi nettotulojen lähtökohtaisesti olla 2 200 euroa. Vuosina 2023 ja 2024 on myönnetty perhesidelupia tapauksissa, joissa perheenkokoajalle on myönnetty työntekijän oleskelulupa ja palkkatiedoissa palkaksi on ilmoitettu alle 1600 euroa.

	2023	2024
Ensimmäinen lupa, muun ulkomaalaisen lapsi	17	2
Jatkolupa, muun ulkomaalaisen lapsi	39	2
Yhteensä	56	4

Esityksellä voisi näin ollen olla vaikutuksia sellaisiin lapsiin, joiden huoltaja ei enää saisi jatkolupaa johtuen 1600 euron tulorajan asettamisesta, olettaen, ettei perheenkokoaja myöskään pysty parantamaan tulotasoaan tai lapsella ei ole toista perheenjäsentä, joka voisi toimia perheenkokoajana. Vaikutuksia syntyisi lähinnä jatkolupien kohdalla, koska ensimmäistä oleskelulupaa hakiessa lapsi on vielä lähtömaassa, eikä ensimmäisen luvan epääminen näin ollen vaikuta lapseen yhtä paljon kuin jatkoluvan epääminen. Mikäli perheenkokoaja ei täytä luvan saamisen edellytyksiä, eikä saa jatkolupaa, ei myöskään lapsi voi saada perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupaa Suomeen. Palkkaraja on luvan saamisen ehdoton edellytys, eikä siitä voida poiketa. Tämä tarkoittaisi, että lapsi joutuisi poistumaan maasta perheensä kanssa ja asettumaan uudelleen entiseen kotimaahansa. Hän voisi kuitenkin edelleen jatkaa perhe-elämää huoltajansa kanssa.

Lisäksi esitys voisi vaikuttaa lapsiin, joiden toisella huoltajalla on työntekijän oleskelulupa, joka on myönnetty alle 1600 euron tuloilla, eikä hän saisi enää jatkolupaa Suomeen. Vaikka lapsen oma oleskelulupa ei olisikaan riippuvainen tästä, olisi esityksellä vaikutus lapsen oikeuteen viettää perhe-elämää molempien vanhempiensa kanssa. Lapsen etua arvioidaan myös mahdollisen maasta poistamispäätöksen yhteydessä, mutta tällöin ei arvioida toimeentuloa vaan mm. huoltajuus- ja elatusuhdetta sekä käännättämisen tai karkottamisen vaikutuksia perhe-elämän viettämiseen.

4.2.2.3 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä voi olla vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Asetettavan palkkarajan johdosta työnantajilla on jatkossa käytännössä mahdollisuus palkata ulkomailta matalammin palkatuille aloille ainoastaan kokoaikaista työvoimaa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa Suomen kansalaisia, EU-kansalaisia ja kolmannen maan kansalaisia, joiden maassaoloperuste ei ole riippuvainen työstä, palkataan osa-aikaisiin työsuhteisiin, jos on epävarmaa, kuinka paljon työtä työnantajalla on tarjota. Tämä voisi olla mahdollista sellaisilla aloilla, joilla nyt tehdään paljon

osa-aikatyötä, kuten majoitus- ja ravitsemusalalla ja kaupan alalla. Kuten alakohtaisissa vaikutuksissa on kuvattu, eivät nämä alat kuitenkaan tällä hetkellä nouse tarkasteltaessa tilastoista aloja, joille on myönnetty oleskelulupia alle 1600 euron kuukausituloilla. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että Suomen työmarkkinoilla on myös sellaisia kolmannen maan kansalaisia, joiden oleskelulupa ei ole sidottu työntekoon. Näitä ovat esimerkiksi opiskelijat, jotka tyypillisesti tekevät opintojensa ohella juuri majoitus- ja ravitsemisalalan töitä. Näitä henkilöitä voitaisiin jatkossakin palkata osa-aikaiseen työhön, koska asetettavalla palkkarajalla on vaikutusta vain työntekijän oleskeluluvalla maahan saapuviin. Esimerkiksi majoitus- ja ravitsemusalalla on myös sellaisia työtehtäviä, joiden palkka ylittää reilusti nyt asetettavan palkkarajan. Näitä on esimerkiksi kokki, jonka alin kuukausipalkka ilman alan työkokemusta on 2031 euroa. Näihin tehtäviin olisi siis myös jatkossa palkata kolmansista maista myös työntekijän oleskeluluvalla maahan saapuvaa työvoimaa, koska myös osa-aikaisella sopimuksella asetettava palkkaraja ylittyisi. Asetettava palkkaraja ei siten itsessään rajoita osa-aikaiseen työhön palkkaamista, vaan määräävänä tekijänä on palkka ja maassaoloperuste.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta. Säännöksen mukaan ketään ei saa syrjiä mm. alkuperän, kansalaisuuden tai kielen perusteella. Lain 12 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista työssä ja työhön otettaessa. Lainkohdan mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa samoin kuin työhön tai palvelukseen otettaessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Myös työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2 §:ssä säädetään tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta.

Mikäli palkattaisiin Suomen kansalaisia, EU-kansalaisia tai kolmannen maan kansalaisia, joiden maassaoloperuste ei ole riippuvainen työstä, osa-aikaisiin työsuhteisiin heidän kansalaisuutensa tai muun henkilön liittyvän syyn perusteella, tulisi siis arvioitavaksi, onko se oikeutettua, eli perustuuko kohtelu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja onko kohtelu oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Esityksellä olisi kuitenkin tähän vain rajallinen vaikutus, ottaen huomioon, että jo nyt säädetään toimeentulovaatimuksesta työntekijän oleskeluluvassa, jonka vuoksi kolmannen maan kansalaiselle tulee vakuuttaa työtunteja niin paljon, että toimeentuloodellisuus ylittyy, kun taas Suomen kansalaisen voi palkata osa-aikatyöhön myös pienemmillä työtunneilla. Näin ollen tätä arviointia on tullut tehdä myös nykytilassa. On myös paljon aloja, joilla myös osa-aikaisella työllä voi ylittää asetettavan 1600 euron tulorajan. Aloja, joille jatkossa voi palkata kolmannelle maasta lähinnä kokoaikaista työvoimaa on lopulta melko vähän ja ne ovat aloja, joille tyypillisesti joka tapauksessa palkataan työvoimaa koko-aikatyöhön (esimerkiksi maatalous).

Työsopimuslain 2 luvun 5 §:ssä säädetään myös työnantajan velvollisuudesta tarjota työtä osa-aikaiselle työntekijälle. Säännöksen mukaan, jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöille 6 luvun 6 §:stä (takaisinottovelvollisuus) riippumatta. Näin ollen, työnantajalla on jo nyt velvollisuus tarjota palveluksessaan oleville henkilöille lisää työtunteja, ennen kuin hän ryhtyy rekrytoimaan kolmansista maista.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan työntekijän oleskelulupia myönnetään huomattavasti enemmän miehille kuin naisille. Esimerkiksi vuonna 2022 myönnettyistä luvista miesten osuus oli 77 %. Alle 1 600 euroa tienaavien osalta jakauma on kuitenkin erilainen. Tässä palkkaryhmässä miehiä oli noin 60 % ja naisia vastaavasti 40 %. Näin ollen 1 600 euron palkkarajan asettaminen vaikuttaa suhteellisesti enemmän naisiin kuin miehiin.

4.2.3 Viranomaiset

4.2.3.1 Työ- ja elinkeinotoimisto

Työ- ja elinkeinotoimisto tarkistaa työntekijän oleskelulupahakemuksen osapäätösharkinnassa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Esitys ei muuta tätä harkintaa. Julkisten työvoimapalveluiden uudelleen järjestelyn voimaantulon 1.1.2025 jälkeen Maahanmuuttovirasto tarkistaa työntekijän oleskeluluvissa hakijan toimeentulon.

Esityksellä on jonkin verran vaikutuksia työ- ja elinkeinotoimiston toimintaan ja harkintaan. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee varmistaa, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana ja että työehdot, joista työnantaja on työntekijän kanssa sopinut, ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Toimeentulon arvioinnin osalta esityksen myötä työ- ja elinkeinotoimiston soveltamiskäytäntöön tulee muutoksia sekä ensimmäisten että jatko-oleskelulupahakemusten osalta niiden ammattialojen osalta, joissa ei sovelleta yleissitovaa työehtosopimusta tai sovellettavan työehtosopimuksen vähimmäispalkka on alle 1 600 euroa kuukaudessa. Korkeampi palkkaraja vaikuttaa myös niiden hakemusten käsittelyyn, joissa työntekijän oleskelulupaa hakevalle vakuutetaan vain osa-aikatyötä. Käytännössä vaikutus käytännön soveltamistoimintaan ei ole suuri, koska työ- ja elinkeinotoimisto varmistaa jo nyt, että palkka on riittävä nyt voimassa olevien säännösten mukaan.

Korkeampi palkkaraja voi lisätä riskiä siitä, että työnantaja pyrkii oleskeluluvan hakemisvaiheessa esittämään palkan todellisuutta korkeampana. Jos työ- ja elinkeinotoimisto havaitsee jatko-oleskelulupaharkinnan yhteydessä, että työnantaja on työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä antanut viranomaiselle virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja vakuutetun toimeentulon osalta, voi muutos mahdollisesti lisätä jatkossa pidättäytymispäätösten määrää.

Korkeampi palkkaraja saattaisi merkitä myös sitä, että erityisesti alkuvaiheessa työ- ja elinkeinotoimistossa tehtäisiin aiempaa enemmän kielteisiä osapäätöksiä. Alkuvaiheessa on myös oletettavaa, että täydennyspyyntöjen määrä kasvaa, mutta tämä on todennäköisesti tilapäistä.

Asiakaspalvelun merkitys tulee korostumaan ja tämä oletettavasti lisää jonkin verran työ- ja elinkeinotoimiston työmäärää. Viestintään ja asiakasneuvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta sujuvat oleskelulupaprosessit varmistetaan jatkossakin.

4.2.3.2 Maahanmuuttovirasto

Työntekijän oleskeluluvan palkkaraja

Ennen julkisten työvoimapalveluiden uudelleen järjestelyn voimaantuloa hakijan toimeentulon ja tämän esityksen mukainen uusi palkkaraja tarkistaa työntekijän oleskeluluvissa työ- ja elinkeinotoimisto. Näin ollen muutos ei suoraan vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston toimintaan ennen 1.1.2025.

Uudelleenjärjestelyn jälkeen Maahanmuuttovirasto tarkistaa hakijan palkan myös työntekijän oleskeluluvissa, jolloin sen olisi sovellettava asetettavaa palkkarajaa. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että tämä viraston näkökulmasta merkittävästi muuttaisi tilannetta nykyisestä. Myös nykyinen laki edellyttää hakijan toimeentulon tarkistamista ja se tehdään käytännössä tiettyjen raja-arvojen perusteella. Ei ole odotettavissa, että tilanne olisi jollain tapaa nykyistä epäselvempi tai muutoin työläämpi yksin sen vuoksi, että toimeentuloedellytyksen lisäksi asetetaan erillinen palkkaraja, joka on korkeampi kuin toimeentulon alaraja.

Korkeampi palkkaraja saattaisi periaatteessa merkitä sitä, että hakijoille tehtäisiin enemmän kielteisiä päätöksiä työntekijän oleskelulupahakemuksiin sekä esimerkiksi niistä seuraavia maastapoistamispäätöksiä, jos hakija olisi Suomessa. Tämä saattaisi lisätä myös Maahanmuuttoviraston työmäärää jossain määrin. Voidaan kuitenkin olettaa, että kun palkkarajasta ja sen sitovuudesta selkeästi ohjeistetaan asiakkaita, hakemukset sitä alemmalla palkalla ovat ainakin pidemmällä aikavälillä harvinaisia, mikä merkittävästi vähentää seikan vaikutusta. On sinänsä tyyppillistä, että alkuvaiheessa lakimuutokset aiheuttavat tiedottamisesta huolimatta jonkin verran epäselvyyksiä lupien edellytyksistä, mikä voi johtaa lisäselvityspyyntöihin ja jopa kielteisiin päätöksiin, mutta tilanteet ovat tilapäisiä.

Palkkarajasta säätäminen valtioneuvoston asetuksella

Maahanmuuttoviraston käytännön toiminnan näkökulmasta ei ole erityistä merkitystä sillä, perustuuko tiettyssä lupaperusteessa sovellettava palkkaraja lakiin, asetukseen vai esimerkiksi lain esitöistä johdettuun vakiintuneeseen käytäntöön. Mikäli asetuksessa määritelty tuloraja muuttuisi usein, vaatisi se esimerkiksi lupakäsittelyn automaation sekä sisäisen- ja asiakasohjeistuksen päivittämistä. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että tämä erityisesti lisäisi Maahanmuuttoviraston työmäärää nykyisestä siihen nähden, että palkkaraja on jo nyt erityisasiantuntijoilla sidottu vuosittain päivitettävään keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan ja muissa työperusteisissa luvissa käytännössä työehtosopimukseen ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiseen työssäoloehtoon, jotka niin ikään muuttuvat säännöllisesti.

4.2.3.3 Palkkarajan vaikutukset toimeentuloedellytyksen arviointiin

Edellä jaksossa 'nykytila' on kuvattu, miten toimeentuloa arvioidaan työntekijän oleskelulupahakemuksissa. Ulkomaalaislain 5 luvun uudistuksessa, joka tuli voimaan 23.2.2023, on kuitenkin pyritty säätämään yhteisesti kaikkien työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien yleisistä edellytyksistä. Näin ollen toimeentuloedellytys koskee myös lain 74 §:n nojalla myönnettäviä oleskelulupia (muu työnteke, pl. urheilijat, joiden osalta toimeentuloedellytystä arvioidaan urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (276/2009) 1 §:ssä mainittuun urheilijan ja urheiluseuran välillä tehtyyn sopimukseen ja siinä määriteltyyn vakuuttamisvelvollisuuden vuositulorajan perusteella). Se koskee myös erityisasiantuntijan oleskelulupaa, vaikka siinä on käytössä myös erillinen tuloraja.

Käytännössä lupaharkinnassa tulisi tarkistaa sekä toimeentuloedellytyksen täyttyminen että erillisen palkkarajan ylittyminen. Tämä johtuu siitä, että palkkaraja on viimesijainen raja, jota pienemmällä palkalla ei työntekijän oleskelulupaa voi myöntää. Toimeentuloedellytyksessä edellytetään sitä vastoin, että palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen. Ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, toimeentuloedellytys täyttyisi, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voitaisi määritellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella, tulisi sen olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työssäoloehtoa kartuttavan suuruinen.

Myös jatkossa edellytettäisiin, että palkka on työehtosopimuksen mukainen tai että se vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa, kunhan palkka ylittää erillisen 1600 euron palkkarajan. Toimeentuloedellytyksen merkitys ei siis poistuisi ja lisäksi se soveltuu myös edellä mainitusti lain 74 §:n nojalla myönnettäviin lupiin, joihin ei aseteta erillistä palkkarajaa.

4.2.3.4 Vaikutukset järjestelmiin

Erillisen palkkarajan asettaminen ei edellytä järjestelmäkehitystä eikä sen asettaminen vaadi erillistä rahoitusta. Päivitysten tekeminen ei edellytä, että laki tulee voimaan tietyssä päivänä, jolloin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (UMA) tehdään käyttöönottopäivityksiä, vaan päivittäminen voidaan tehdä joustavasti tarpeen mukaan.

4.2.3.5 Edustustot

Esityksellä ei ole tunnistettu olevan vaikutuksia Suomen edustustojen oleskelulupatehtävien hoitamiseen. Esityksellä voi olla pieni vaikutus edustustojen työmäärään, jos hakemusmäärät pienenevät uuden palkkarajan johdosta. Suuressa kuvassa hakemusmäärät ovat kuitenkin viime vuosina nousseet ja on myös mahdollista, että työnantajat, jotka nyt tarjoavat osa-aikatyötä, siirtyvät tarjoamaan kokoaikaista työtä.

4.2.3.6 Työsuojeluviranomaiset

Esitys ei lisäisi työsuojeluvalvonnan tarvetta, koska työsuojeluviranomainen valvoo jo nyt ulkomaalaisten minimityöehtoja. Sen sijaan palkkaraja olisi yksi uusi asia, joka tulisi tarkastuksilla ottaa huomioon.

Työsuojeluviranomaisten osalta muutokset voivat mahdollisesti lisätä tehtävien rikosilmoitusten määrää. Työsuojeluviranomaisen tehtävänä on ulkomaalaislain 85 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, jos se havaitsee mm. että työnantaja on työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä vakuuttanut korkeamman kuukausiansion kuin mitä todellisuudessa työsuhteessa on ollut. Tällainen teko on ulkomaalaislain 186 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella rangaistava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksena. Vastaavasti, jos rikosilmoitusten määrä lisääntyy, lisääntyvät myös poliisin tehtävät.

4.2.4 Aluekehitys ja maaseutu

4.2.4.1 Alueelliset vaikutukset

Esityksellä on alueellisia vaikutuksia. Monet alat, joihin muutos vaikuttaa, ovat nimenomaan maaseutuelinkeinoja (ks. edellä kohta 4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä (alakohtaiset vaikutukset)).

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan esimerkiksi Närpiössä tehtävää työtä varten on vuonna 2022 myönnetty 81 työntekijän oleskelulupaa. Salossa tehtävää työtä varten on myönnetty 236 lupaa, Raaseporissa 40, Sauvossa 34, Mustasaarella 33, Joroisissa 26, Laitilassa 28, Paimiossa 26 ja Pöytyällä 30 lupaa. Näissä kunnissa sijaitsee puutarhoja ja niissä harjoitetaan kasvihuoneviljelyä.

Kuntien joukosta löytyvät kuitenkin myös suuret kaupungit, joissa sijaitsee suuria yrityksiä, jotka rekrytoivat paljon työvoimaa myös kolmansista maista. Helsingissä työskentelyä varten on myönnetty 116 lupaa, Turussa 116, Vantaalla 114 ja Espoossa 40 lupaa.

Kuten yllä on esitetty, työvoiman saatavuus vaikeutuisi siis erityisesti maa- ja metsätalouden sekä vähäisemmässä määrin kiinteistön- ja maisemanhoidon toimialoilla. Ammateittain tarkasteltuna 1 600 euron palkkarajan vähentäisi erityisesti maanviljelijöiden ja eläintenkasvattajien, maa- metsä- ja kalatalouden avustavien työntekijöiden, siivoojien sekä kotiapulaisten ja muiden puhdistustyöntekijöiden maahantuloa. Alueellisesti suurimmat vaikutukset olisivat todennäköisesti Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla sekä Pohjanmaalla. Vaikutukset kohdistuisivat siis kuntiin eri tavoin ja saattaisi heikentää niiden kuntien elinvoimaisuuden kehittymistä, joita muutokset eniten koskisivat.

4.2.4.2 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövalta on asioissa, jotka koskevat oikeutta oleskella maassa. Ahvenanmaalla toimii Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, joka käsittelee työntekijän oleskelulupahakemuksia. Näin ollen muutoksella on vaikutusta myös heidän toimintaansa, kun heidän pitää ryhtyä soveltamaan uutta palkkarajaa.

Ahvenanmaalla alat, joille lupia myönnetään alle 1 600 euron palkalla ovat pitkälti samoja kuin mantereella. Lähinnä kyseeseen tulee kasvihuonetyö ja muut maataloustyöt. Suurin osa myönnetyistä luvista myös Ahvenanmaalla myönnetään töihin, joissa palkka ylittää 1 600 euron palkkarajan.

4.2.4.3 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esityksellä ei ole kustannusvaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin, eikä se aiheuta niille tehtäviä. Kunnille siirtyy vastuu työvoimapalveluista 1.1.2025. Esityksellä voi näin ollen olla jonkin verran vaikutuksia kuntien työllisyys- ja työnantajapalveluihin. Kuten yllä on todettu kohdistuvat vaikutukset kuntiin eri tavoin ja palkkarajan asettaminen saattaisi heikentää erityisesti niiden kuntien elinvoimaisuuden kehittymistä, joita muutokset eniten koskisivat, olettaen, etteivät työnantajat pystyisi palkkaamaan työntekijöitä palkkarajan asettamisesta johtuen. Uudistus voisi vaikuttaa myös kuntien talouteen verotulojen vähentymisenä alueilla, joilla yritykset eivät palkkarajan asettamisen vuoksi pystyisi palkkaamaan työntekijöitä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Muutoksen tekeminen toimeentuloedellytystä muuttamalla

Erillisen tulorajan asettamisen sijasta muutos voitaisiin myös toteuttaa muuttamalla työperusteisten oleskelulupien toimeentulovaatimusta eli ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohtaa. Tämä pykälä koskee kuitenkin kaikkia ulkomaalaisia 5 luvussa olevia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia ja vaikutus olisi siten aiottua laajempi.

Käytännössä muita toteuttamisvaihtoehtoja ei ole ollut, koska toteuttamistapa on kirjattu hallitusohjelmaan melko yksiselitteisesti.

5.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Käytännössä vaihtoehtojen ratkaisumallien vaikutukset olisivat samoja kuin nyt esitetyn. Saadakseen työntekijän oleskeluluvan hakijan ja työnantajan tulisi pystyä vakuuttamaan, että hakijan palkka ylittää 1 600 euroa kuukaudessa.

5.3 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.3.1 EU-maat

Kansainvälisen vertailun tueksi tehtiin kysely EMN:n (European Migration Network) kautta muille EU-jäsenmaille. Kyselyn avulla pyrittiin selvittämään, onko ns. tavallisissa, eli ei erityisosajille suunnatuissa työperusteisissa oleskeluluissa asetettu erillisiä tulorajoja ja jos on, kuinka korkeita ne ovat. Lisäksi kysyttiin, miten rajoista päätetään, ja kuinka usein ne päivitetään. Vastauksia tuli Itävallasta, Belgiasta, Bulgariasta, Kroatiaasta, Kyprokselta, Tšekistä, Virosta, Ranskasta, Saksasta, Unkarista, Italiasta, Latviasta, Liettuasta, Luxemburgista, Maltalta, Hollannista, Puolasta, Portugalista, Slovakiasta, Sloveniasta, Ruotsista ja Norjasta. Useimmissa maissa palkan tuli vastata työehtosopimusten mukaista palkkaa tai sen puuttuessa yleisesti alalla maksettavaa palkkaa tai minimipalkkaa, jos sellainen maassa oli käytössä. Alla käsitellään tarkemmin ratkaisuja joissakin maissa, joissa joko oli käytössä erillinen palkkaraja tai jotka muuten ovat sijaintinsa, työmarkkinoidensa tai yhteiskuntansa puolesta relevantteja vertailukohtia Suomeen. Vertailun tarkoituksena on saada käsitys siitä, miten Suomen suunnittelema palkkamalli vertautuu eurooppalaisiin verrokkimaihin.

5.3.2 Ruotsi

Ruotsissa on käytössä työehtosopimuksen alarajaa korkeampi toimeentuloedellytys työntöön perusteella myönnettävän oleskeluluvan (arbetstillstånd) saamiselle. Kyseessä on työntekoa varten myönnettävä lupa, joka parhaiten rinnastuu Suomen työntekijän oleskelulupaan. Edellä mainittu oleskelulupa voidaan Ruotsin ulkomaalaislain (utlänningslag (2005:716) 6 luvun 2 §) mukaan myöntää, jos työ mahdollistaa ulkomaalaiselle hyvän toimeentulon (god försörjning). Toimeentulon tasosta päätetään valtioneuvoston asetuksella, ja sen taso on tällä hetkellä 80 prosenttia mediaanipalkasta. Vuoden 2023 kesäkuussa vahvistettu mediaanipalkka oli 34 200 kruunua (n. 2970 euroa), jolloin työlupaa varten vaaditun palkan (80 prosenttia) tulisi olla vähintään 27 360 kruunua (n. 2376 euroa) kuukaudessa. Tämä vaatimus koskee kansallista työlupaa, joka käytännössä vastaa Suomen työntekijän oleskelulupaa. Toimeentulovaatimus ei koske EU-lainsäädäntöön perustuvia lupia, eli esimerkiksi kausityölupia eikä EU:n sinisiä kortteja. Toimeentulovaatimusta on muutettu syksyllä 2022 ja muutos astui voimaan 1.11.2023. Ruotsissa on tunnistettu muutamia aloja, joiden palkat kategorisesti jäävät alle tuon uuden vaatimuksen. Näitä ovat muun muassa pikaruoka-ala, avustava keittiöhenkilökunta, siivoojat ja kotipalvelutyöntekijät. Muutoksen tarkoituksena on tarjota töitä jo Ruotsissa oleville ulkomaalaisille ja vähentää työlupiin liittyviä väärinkäytöksiä.

Lisäksi 15.2.2024 valmistui työryhmän mietintö (SOU 2024:15), jossa ehdotetaan, että toimeentulovaatimuksesta luovuttaisiin ja korvattaisiin se palkkavaatimuksella, joka vastaisi mediaanipalkkaa Ruotsissa. Palkkavaatimuksesta olisi mahdollista poiketa työvoimapula-aloilla (kansallisesti ja alueellisesti). Alat määrittäisi maahanmuuttoviranomainen (Migrationsverket) työvoimaviranomaisen kanssa (Arbetsförmedlingen) vuosittain, kuullen työmarkkinajärjestöjä. Mietinnössä ei vielä suositella aloja, joilla tulisi poiketa palkkavaatimuksesta. Työvoimapula-aloilla vaadittaisiin, että palkka on työehtosopimuksen tai alan käytännön mukainen. Vaihtoehtoinen ehdotus on, että palkan tulisi olla puolet mediaanipalkasta. Mikäli tämä esitys etenee, voisi se tulla voimaan 2025 aikana.

5.3.3 Tanska

Jotta Tanskasta voi saada oleskeluluvan työntekoa varten, tulee henkilön vuosipalkan ylittää tietty vuosittain määriteltävä raja. Vuonna 2023 vaadittu palkka on 465 000 Tanskan kruunua

(noin 62 350 euroa). Lisäksi luvan voi saada yli 375 000 kruunun (noin 55 186 euron) vuosipalkalla silloin kun paikka on ensin ollut haettavissa EURES-portaalin ja tanskalaisen Jobnetin kautta. Lisäksi vaaditaan, ettei työttömyys Tanskassa ylitä 3,75 prosenttia kolmen hakemusta edeltävän kuukauden aikana. Lupien saamiseksi on myös muita täydentäviä edellytyksiä.

Tanskassa on myös käytössä ns. Positive list, jolla on listattuna aloja, jotka kärsivät työvoimapulasta. Näillä aloilla riittää, että palkka vastaa alalla yleisesti maksettavaa palkkaa.

5.3.4 Norja

Norjassa ei työntekijän oleskeluluvan saamiseksi ole asetettu erillistä tulorajaa, vaan vaadittava palkkataso määräytyy työehtosopimuksen palkan alatasen mukaan. Mikäli alalla ei ole sovellettavaa työehtosopimusta, tulee palkan olla alalle tavanomainen.

5.3.5 Viro

Virossa on käytössä keskipalkkaa vastaava tuloraja. Saadakseen oleskeluluvan Virossa, työntekijän pitää tienata aikavälillä maaliskuu 2023–maaliskuu 2024 vähintään 1 685 euroa kuukaudessa. Tulorajasta päätetään lailla (Viron ulkomaalaislaki § 178 (1). Pykälän mukaan ulkomaalaiselle pitää maksaa Viron Tilastokeskuksen (Statistikaamet) julkaiseman edellisen keskipalkan mukaista palkkaa. Tuloraja päivitetään kerran vuodessa.

5.3.6 Latvia

Latviassa on käytössä saman tyyppinen tuloraja kuin Virossa. Saadakseen työperusteisen luvan Latviaan, ulkomaalaisen on tienattava vähintään edellisen vuoden keskipalkan mukaista palkkaa. Tulorajasta on päätetty hallituksen antaman asetuksen tai määräyksen mukaan. Näin ollen tuloraja myös päivittyy kerran vuodessa huhtikuussa, kun tieto edellisen vuoden keskipalkasta julkaistaan.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntokierros

Useassa lausunnossa tuotiin esiin, että esityksen tavoitteet, eli se, että työperäisen maahanmuuton on vahvistettava julkista taloutta, ja se, että Suomeen töihin tullut työntekijä pystyisi lähtökohtaisesti elättämään itsensä palkallaan ovat kannatettavia. Lausunnoissa epäiltiin kuitenkin, ettei esityksellä saavuteta tavoitetta, koska sillä on arvioitu olevan vain vähäisiä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Useamassa lausunnossa todetaan, ettei esitystä tulisi viedä eteenpäin, ennen kuin selvitys, jossa tarkastellaan tulorajojen korottamisen vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ja julkisen talouteen on valmistunut. Selvitys on valmistumassa kesällä 2024 ja sen keskeisiä tuloksia on voitu hyödyntää tämän esityksen valmistelussa.

Vaikutusten arviointi

Vaikutusarvioinnin osalta lausuntopalauteessa todettiin, että esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia työehtosopimusjärjestelmään. Lausunnoissa todettiin, että esityksessä sivuutetaan

suomalainen työmarkkinajärjestelmä, jossa palkoista sovitaan työehtosopimuksin. Palautteen johdosta esitystä on täsmennetty.

Lausuntopalautteessa pyydettiin myös arvioimaan vaikutuksia vammaisiin, ottaen huomioon, että henkilökohtaisten avustajien palkka on usein alle 1 600 euroa kuukaudessa. Lisäksi lausuntopalautteessa todetaan, että hallitusohjelmassa on useita toimia, jotka yhdessä vaikuttavat sote-alan työmarkkinoihin. Tämä voi palautteen mukaan johtaa siihen, että jos henkilökohtaista apua ei saada toteutumaan, voidaan joutua turvautumaan raskaampiin palveluihin. Kuitenkaan ei Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vaikuta siltä, että henkilökohtaisille avustajille juurikaan myönnettäisiin oleskelulupia alle 1 600 euron kuukausipalkalla. Lausuntopalautteen perusteella on tavallista, että henkilökohtaiset avustajat tekevät osa-aikatyötä. Ottaen huomioon tilastot, joiden mukaan tulorajan asettamisella ei juurikaan ole vaikutusta henkilökohtaisten avustajien saatavuuteen, ja sen, ettei työntekijän oleskelulupaa nykytilassakaan voi myöntää alle 1 399 euron (vuoden 2024 taso) kuukausipalkalla, on siis mahdollista, että henkilökohtaisina avustajina työskentelevät ulkomaalaistaustaiset henkilöt ovat maassa jollakin toisella perusteella. Näin ollen ei ole pidetty tarpeellisenä arvioida vammaisvaikutuksia erikseen, kun ei niitä juurikaan arvioida olevan.

Lausuntopalautteessa todettiin myös, että esityksestä puuttuu lapsivaikutusten arviointi. Esitystä on täsmennetty palautteen johdosta.

Palautteessa todettiin, että esityksen vaikutuksia on katsottu liian yksipuoleisesti työvoiman maahanmuuton näkökulmasta. Vaikutustenarviointia on monipuolistettu palautteen johdosta. Myös ihmisoikeusvaikutuksia pyydettiin palautteen johdosta tarkentamaan. Palaute on huomioitu jatkovalmistelussa.

Lausuntopalautteessa todettiin, että vaikutukset yhdenvertaisuuteen on arvioitu puutteellisesti ja että esityksessä tulisi arvioida muutoksia syrjinnän kiellon ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteiden näkökulmasta. Esitystä on pyritty täsmentämään lausuntopalautteen johdosta.

Lisäksi palautteessa todettiin, että esityksestä puuttuu perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on soveltuvin osin pyritty tuomaan esiin muiden vaikutuslajien yhteydessä.

Useassa lausunnossa todettiin, että esityksellä on vaikutuksia myös työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan. Palautteessa nousi esiin varsinkin se, että riippuvuus työnantajasta lisääntyy, kun maahantulijat kokevat, että heidän oleskelunsa maassa on uhattuna, elleivät he ansaitse tiettyä summaa. Lisäksi tuotiin esiin, että palkkarajan asettaminen ei itsessään takaa sitä, että työntekijän oleskeluluvalla maahan muuttaneet saisivat todellisuudessa palkkarajan ylittävää palkkaa. Lisäksi kiinnitettiin huomiota luontoisetuihin ja niiden osuuteen palkasta, joka koettiin mahdolliseksi hyväksikäyttöriskiksi. Esitystä on täsmennetty palautteen johdosta ja luontoisetujen käyttämistä on pyritty rajoittamaan.

Lausuntopalautteessa nousi myös esiin, että sääntelyllä voi olla työmarkkinoilla lähetettyjen työntekijöiden käyttöä lisäävä vaikutus. Tästä on lisätty maininta esityksen vaikutustenarviointiin.

Joidenkin lausujien mukaan esityksellä lisätään paperittomuutta, jos Suomessa työssä olevat henkilöt eivät saisi jatko-oleskelulupia ja jäisivät maahan ilman oleskelulupia. Maahanmuuttovirastolta saadun arvioin mukaan työluvilla oleskelevat pääsääntöisesti

noudattavat maastapoistamispäätöstä, jotta eivät vaikeuttaisi luvan saantia tulevaisuudessa. Näin ollen tämän osalta ei vaikutusarviointia ole muutettu.

Työvoiman saatavuus, aluekohtaiset vaikutukset

Palautteessa kommentoitiin alakohtaisia vaikutuksia ja esitettiin, että vaikutuksia kaikille aloille, kuten esimerkiksi kaupan alalle ei ole arvioitu. Esityksessä on arvioitu vaikutuksia niille aloille, joille on myönnetty työntekijän oleskelulupia alle 1 600 euron kuukausipalkalla. Vaikutuksia ei ole arvioitu niille aloille, jotka eivät näy tilastoissa. Syynä sille, ettei kaupan alalause esiin tilastoissa, voi olla esimerkiksi se, että kaupan alalla osa-aikaisesti työskentelevät kolmannen maan kansalaiset työskentelevät muun oleskeluluvan kuin työntekijän oleskeluluvan turvin. Joidenkin alojen osalta vaikutusarviointia on täsmennetty.

Myös vaikutuksista sote-alan pätevytyymiseen oppisopimuskoulutuksen kautta lausuttiin. Vaikutusten arviointia on täsmennetty palautteen johdosta.

Useissa lausunnoissa tuodaan esille, että työvoiman saatavuus varsinkin osa-aikatyöhön heikkenee esityksen myötä ja että se vahingoittaa yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä. Lisäksi tuodaan esiin, että Suomessa tarvitaan ulkomaalista työvoimaa. Esityksessä on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia työvoiman saatavuuteen, joten esitystä ei lausuntopalautteen perusteella ole ollut tarpeen muuttaa. Lisäksi useissa lausunnoissa tuodaan esiin, että mahdollisuus muuttaa tulorajaa asetuksella luo epävarmuutta siihen, riittääkö oleskelulupaharkinnan läpäissyt tulotaso pitämään oleskeluluvan voimassa pidemmällä aikavälillä. Myös tämä on tuotu esiin esityksessä.

Palautteessa todettiin, että vaikutukset kohdistuisivat kuntiin eri tavoin ja heikentäisi erityisesti niiden kuntien elinvoimaisuuden kehittymistä, joita muutokset eniten koskisivat. Lausunnossa todetaan lisäksi, että uudistus vaikuttaisi kuntien talouteen verotulojen vähentymisenä alueilta, joilla yritysten työvoiman saatavuus heikkenisi entisestään. Lisäksi palautteen perusteella esityksellä on vaikutuksia myös kuntatalouteen, kun TE-toimiston tehtävät siirtyvät kaupungeille ja kunnille. Nämä huomiot on lisätty vaikutusten arviointiin ja esityksen viemisestä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaan on keskusteltu.

Perustuslakiperustelut

Lausuntopalautteessa todetaan, ettei asetuksenantovaltuus ole riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen, siten kuin perustuslain 80 §:ssä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetään. Esitystä on palautteen johdosta täsmennetty. Lausuntopalautteessa tuli myös esiin, että perustuslakiperusteluita on esityksessä vielä joiltakin osin tarkennettava. Esitystä on täsmennetty palautteen johdosta.

Palkkarajan taso ja siihen huomioitavat palkanosat

Useat lausujat ehdottavat, että tuloraja asetettaisiin siten, että se vastaisi alakohtaisen työehtosopimuksen vähimmäispalkkaa tai jos työehtosopimusta ei ole, vähintään 1600 euroa kuukaudessa. 1600 euroa olisi siten toissijainen tuloraja, jota sovellettaisiin vain, jos työnantajan toimialalla ei ole lainkaan työehtosopimusta. Esitystä ei ole muutettu tältä osin, koska se olisi ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Lisäksi palautteessa on pyydetty täsmentämään, voiko palkkarajan täyttää kahdella tai useammalla osa-aikatyöllä, huomioidaanko lisät tai luontoisedut tulorajan saavuttamiseksi ja tarkastellaanko tulorajan takautuvaa täyttymistä jatkolupaharkinnan yhteydessä. Näiden

asioiden osalta esitystä on täsmennetty. Useassa lausunnossa todettiin myös, että esityksessä tulisi ottaa huomioon asumiskustannusten merkittävät erot, riippuen siitä, missä päin Suomea asutaan. Tämän osalta esitystä ei ole muutettu, koska järjestelmä muuttuisi todella vaikeaselkoiseksi, jos kaikkien eri kuntien asumiskulujen taso tulisi huomioida. Lisäksi oleskeluluvan saaneet henkilöt voivat myös omalla ammattialallaan vaihtaa työpaikkaa ja paikkakuntaa ja tällöin riskinä on, että lupaharkinnan ehtoja kierrettäisiin hakemalla lupaa sellaiselle alueelle, jossa tuloraja asumiskustannusten vuoksi olisi matalampi, mutta muutettaisiin heti toiselle paikkakunnalle.

Siirtymäsäännökset

Useassa lausunnossa peräänkuulutettiin myös siirtymäsäännöksiä, esimerkiksi siten, että uutta tulorajaa sovellettaisiin vain uusiin oleskelulupahakemuksiin, eikä niihin jatkolupahakemuksiin, joissa toimeentulo on vakuutettu nykyisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti tai siten, että se tulisi jatkolupahakemusten osalta voimaan vasta myöhemmin. Siirtymäsäännöksen lisäksi lausuntopalautteessa painotettiin sitä, että muutoksesta tulisi tiedottaa aktiivisesti. Esitykseen on lisätty siirtymäsäännös.

Osa-aikaisten toimeentulon arviointi

Lausuntopalautteessa tuli ilmi, että uusi tuloraja selkeyttää osa-aikaisten toimeentulon arviointia, joka on sidottu työssäolo-ehtoon, joka on muuttumassa. Ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n (316/2023) 1 momentin 3 kohdan mukaan oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Hallituksen esityksen 71 §:n 3 kohdan säännöskohtaisten perustelujen mukaan, jos työehtosopimusta ei ole tai kyse on osa-aikatyöstä, tulisi palkan olla työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työssäolo-ehtoa kartuttavan suuruisen (HE 114/2022 vp, s. 86). TE-toimistojen vakiintuneessa hallintokäytännössä osa-aikatyöntekijän vähimmäistoimeentuloraja on kuitenkin katsottu samansuuruiseksi kuin kokoaikaisen työntekijän, jolla ei ole työhön soveltuvaa työehtosopimusta. Tämän johdosta esitystä on muutettu ja ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohtaa täsmennetty vastaamaan vakiintunutta hallintokäytäntöä.

Palkkarajasta poikkeaminen

Useassa lausunnossa esitettiin, että palkkarajasta tulisi voida poiketa tietyin perustein. Näitä olisi yhdenvertaisuusseikat tai lapsen etu. Lapsen etu on kuitenkin jo nyt seikka, joka huomioidaan oleskelulupaharkinnassa (ulkomaalaislain 6 §). Esitykseen on täsmennetty tätä tietoa. Lisäksi on palautteessa tuotu ilmi vanhempainvapaa ja sen vaikutus palkkarajan saavuttamiseen. Myös näiden seikkojen osalta esitystä on täsmennetty.

Useassa lausunnossa myös esitetään, että työvoimapula-aloiksi määritellyt ammatit tulisi rajata pois esitetyn tulorajan piiristä. Tällaista poikkeusta ei ole lisätty esitykseen.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 11.4.2024. Lausunnossa todetaan, että ulkomaalaislain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta puuttuu kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista, jolloin esitysluonnoksen perusteella on hankalaa saada käsitystä lainmuutoksen tarpeesta. Lausunnon mukaan esityksessä on hyödynnetty hyvin

tutkimus- ja tilastotietoa. Arviointineuvoston näkemys on, että vaikutuksia yrityksille, julkiselle taloudelle sekä työperusteisen oleskelu- ja jatkoluvan hakijoille tulisi tarkentaa.

Arviointineuvoston lausunnossa todettiin, että esitysluonnoksesta on hankalaa saada käsitystä lainmuutoksen tarpeesta, sillä esityksestä puuttuu kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista. Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, onko työperusteisten oleskelulupien nykyisessä toimeentuloedellytyksen täyttymisessä sellaisia epäkohtia, jotka edellyttävät lainmuutosta. Esitystä on pyritty tältä osin täsmentämään.

Arviointineuvosto pyysi tarkentamaan ja selventämään vaikutuksia julkiseen talouteen. Palaute on mahdollisuuksien rajoissa pyritty ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Esitykseen on tarkentavia laskelmia ja avattu niiden toteutusta.

Arviointineuvosto nosti lausunnossaan esiin erityisesti epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevät, sellaiset, jotka eivät tee työtä työsuhteessa ja työtä ja opintoja yhdistävät kolmannen maan kansalaiset. Esitykseen on pyritty selventämään sitä, että nyt asetettava palkkaraja koskee vain työntekijän oleskeluluvalla maahan saapuvia, eikä sillä näin ollen ole vaikutusta sellaiseen työhön, jota ei tehdä työsuhteessa tai muulla perusteella maassa oleskeleviin.

Lisäksi arviointineuvosto pyysi tarkentamaan vaikutuksia suhteessa työehtosopimusjärjestelmään, vähimmäistyöehtojen määräytymisen perusteisiin ja yleissitovuuteen. Esitystä on tältä osin pyritty täsmentämään.

Arviointineuvosto katsoi myös, että esityksessä tulisi kuvata tarkemmin ehdotetun sääntelyn mahdollisia riskejä, eli esimerkiksi sitä, onko mahdollista, että esimerkiksi työsuhteiden naamiointi yritystoiminnaksi tai luontoisetujen yliarvostaminen lisääntyy, jos ulkomaalainen työntekijä ei pysty saavuttamaan 1 600 euron palkkarajaa tai jos työnantaja ei pysty tarjoamaan sellaista työtä, jolla palkkarajan pystyy saavuttamaan. Luontoisetujen osalta esitystä ei ole muutettu, koska luontoisedut eivät saa ylittää verohallinnon asettamia rajoja ja lisäksi luontoisetujen käyttöä on rajoitettu niin, etteivät ne saa olla rahapalkkaa suuremmat. Työsuhteiden naamiointin osalta esitystä on täsmennetty.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä voisi vielä tarkemmin kuvata osa-aikaisen työvoiman palkkaamista kotimaasta ja kolmansista maista ja sen vaikutuksia. Myös tämän osalta on esitystä pyritty täsmentämään.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata työsuojeluviranomaisten valvontatoimien tarvetta muutoinkin kuin rikosilmoitusten osalta. Lisäksi esityksessä voisi kuvata esityksen vaikutuksia poliisin vastuulla olevaan ulkomaalaisvalvontaan. Tämän osalta on lisätty vaikutuksia täsmentävä virke.

Arviointineuvosto näkee myös, että palkkarajan asettamiseen liittyviä epävarmuuksia tulisi kuvata esityksessä. Pyydetty tarkennukset on pyritty huomioimaan.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

71 §. *Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset.* Pykälän 3 kohtaan ehdotetaan selkeämmin tuotavaksi esiin minkälainen palkka täyttää toimeentuloedellytyksen. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa, vaan selkeyttää sitä. Kun oleskelulupa

myönnetään työnteon perusteella, tulisi hakijan toimeentulon olla turvattu siitä saatavalla vastikkeella. Toimeentulon tulee olla turvattu laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa. Palkan tulisi olla työehtosopimuksen mukainen. Silloin kun työehtosopimusta ei ole, tulisi palkan vastata samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkaa. Edellä mainitun lisäksi tulisi palkan aina kuitenkin työajasta riippumatta olla vähintään työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn euromäärän suuruinen. Jotta oleskelulupa työnteon perusteella voidaan myöntää, tulisi palkan siis vähintään vastata kokoaikaisen työn työssäoloehdon täyttävää palkkaa. Pykälän mukainen palkka tarkistetaan vuosittain ja vuonna 2024 se on 1 399 e/kk.

72 §. *Työntekijän oleskelulupa.* Muutokset tehtäisiin selkeyden vuoksi koko pykälän muutoksena, mutta 72 §:n 1 momentin muita kohtia ei esitetä sisällön puolesta muutettavan. Pykälän 2 ja 3 momenttien sisältö säilyisi muuttumattomana. Ei siis riittäisi, että hakijan palkka täyttää esityksen mukaisen palkkarajan, vaan hakemuksen tulee jatkossakin täyttää myös muut työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta. Toimeentulovaatimuksen täyttymisen lisäksi Maahanmuuttoviraston tulisi oleskelulupapäätöstä tehdessään varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita erillistä palkkarajaa. Palkkaraja olisi siis lisäedellytys työntekijän oleskeluluvan saamiselle. Lain 71 §:n 3 momentin mukaisen toimeentulovaatimuksen täyttyminen tulisi kuitenkin myös tarkastaa. Käytännössä toimeentuloedellytyksellä ei olisi merkitystä useimpien työntekijän oleskelulupahakemusten kohdalla, mutta on teoriassa mahdollista, että palkkaraja jäisi jälkeen toimeentuloedellytyksen alatasosta (työttömyysturvalain kokoaikaisen työn työssäoloehdon täyttävä palkka, eli vuonna 2024 1 399 e/kk). Tällöinkin edellytettäisiin, että palkka täyttää sekä toimeentuloedellytyksen että palkkarajan.

Kuten nykyään toimeentuloedellytyksen, voi myös palkkarajan täyttää yhdellä tai useammalla osa-aikatyöllä. Lupaharkinnassa varmistettaisiin, että työsuhteiden yhdistäminen ilmoitetulla tavalla on mahdollista. Luontoiseduilla voitaisiin kerryttää tulorajan palkkavaatimusta, mutta lupaharkinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että luontoisetujen arvot ovat korkeintaan Verohallinnon vuosittaisen päätöksen (Verohallinnon päätös toimitettavassa verotuksessa noudatettavista luontoisetujen laskentaperusteista) mukaisia, eivätkä ne saa olla rahapalkkaa suuremmat. Tällä pyritään varmistamaan, että työntekijälle jää riittävä rahapalkka. Riittävä rahapalkka vähentää riippuvuutta työnantajasta ja helpottaa irtaantumista, mikäli työsuhteessa esiintyy hyväksikäyttöä. Arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisä tai vuosilomiin liittyviä korvauksia (esim. vuosiloma-ajan palkka, lomakorvaus). Palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja.

Ehdotuksen mukaan lupaharkinnassa tulisi varmistaa, että palkka ylittää palkkarajan koko sen ajan kuin henkilö työskentelee luvan turvin Suomessa. Palkkarajan tulisi ylittyä laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa ja tämä tarkistettaisiin jatkolupaharkinnassa. Tässä arvioinnissa voitaisiin huomioida palkka kokonaisuudessaan mukaan lukien lomarahat, lisät ja muut palkanosat. Mikäli sille on hyväksyttävä syy, ettei palkkaa tiettyinä kuukautena ole kertynyt, kuten että henkilö ei ole saapunut maahan heti kun lupa on myönnetty, voitaisiin tämä jatkolupaharkinnassa ottaa huomioon. Palkkarajan tulisi ylittyä takautuvasti myös silloin, kun henkilö on edellisen luvan voimassaoloaikana vaihtanut työnantajaa, koska palkkarajan tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta. Sen sijaan esimerkiksi vanhempainvapaalla oleminen jatkolupaa hakiessa ei muodostuisi ongelmaksi, kunhan henkilöllä on edelleen olemassa työsuhde, josta maksettava palkka ylittää palkkarajan.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädetään tarkemmin palkkarajasta. Säännöksen mukaan palkkarajalla tarkoitetaan euromääräistä palkkarajaa. Se tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella säätäminen olisi perusteltua, koska työvoimatilanne voi vaihdella ja asetuksella olisi mahdollista reagoida muuttuneeseen tilanteeseen nopeammin kuin lailla.

Arvio siitä, miten tuloraja vaikuttaisi julkistalouteen ja työvoiman saatavuuteen tulisi perustua vastaavaan arvioon kuin tämän hankkeen yhteydessä tehdyssä selvityksessä. Arviossa julkistaloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitaisiin elinkaarilaskelmien avulla ja vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ammatti-, toimiala-, ja aluekohtaisesti työvoimapula huomioiden. Nämä arviot asettaisivat valtioneuvostolle raamit, joiden puitteissa palkkaraja tulisi asettaa. Arvioissa huomioitaisiin yleinen ansiotason kehitys. Vaikka tällä tavalla ei saada absoluuttista vastausta siihen, mille tasolle tuloraja tulisi asettaa, antaa se haarukan mille välille palkkaraja asetetaan. Tällöin valtioneuvoston harkintaan jäisi palkkarajan asettaminen tämän haarukan sisälle. Esimerkiksi palkkarajan asettamisen vaikutuksia tarkastelevan selvityksen perusteella 1 600 euron palkkarajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen olisivat palkkarajan asettamishetkellä ensisijaisesti ammatti- toimiala- ja aluekohtaisia ja vaikutukset julkistalouteen pienet. Selvityksen mukaan kuitenkin asettamishetkellä esimerkiksi 2 000 euron palkkaraja rajoittaisi työvoiman saatavuutta merkittävästi, sillä tämän palkkarajan alle jäisi yli puolet työntekijän ensimmäisellä oleskeluluvalla maahan tulleista (vuoden 2022 ansiotasoindeksiin korotettuna). Lisäksi vaikutukset alkaisivat näkyä sosiaali- ja terveysalan ammattiteissa, joissa työvoimapula on erittäin suuri.

Lisäksi palkkarajan tasoa asetettaessa on otettava huomioon työehtosopimusten kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Useammalla alalla, joille viime vuosina on myönnetty oleskelulupia alle 1600 euron kuukausiansioilla, on työehtosopimus, jonka palkka on lähellä 1 600 euron rajaa. Esimerkkeinä voidaan mainita maaseutuelinkeinojen työehtosopimus ja teknologiateollisuuden työntekijöiden työehtosopimus. Työehtosopimusten palkkojen huomioiminen palkkarajaa asetettaessa ei tarkoita, että palkkaraja tulisi asettaa alimmalle tasolle, joka jossakin työehtosopimuksessa on. Tarkoituksena on, että kun edellä mainitut laskelmat on tehty, tulee saadun haarukan puitteissa katsoa niiden työehtosopimusten palkkoja, jotka osuvat tuohon haarukkaan ja niiden merkitystä työvoiman saatavuudelle.

72 a §. *Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen.* Muutokset tehtäisiin selkeyden vuoksi koko pykälän muutoksena, mutta 72 a §:n 1 momentin muita kohtia ei esitetä sisällön puolesta muutettavan. Pykälän 2, 3 ja 4 momenttien sisältö säilyisi muuttumattomana. Ei siis riittäisi, että hakijan palkka täyttää palkkarajan, vaan hakemuksen tulee jatkossakin täyttää myös muut työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta. Toimeentulovaatimuksen täyttymisen lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston tulisi osapäätöstä tehdessään varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita erillistä palkkarajaa. Palkkaraja olisi siis lisäedellytys työntekijän oleskeluluvan saamiselle. Lain 71 §:n 3 momentin mukaisen toimeentulovaatimuksen täytyminen tulisi kuitenkin myös tarkastaa. Käytännössä toimeentuloedellytyksellä ei olisi merkitystä useimpien työntekijän oleskelulupahakemusten kohdalla, mutta on teoriassa mahdollista, että palkkaraja jäisi jälkeen toimeentuloedellytyksen alatasosta (työttömyysturvalain kokoaikaisen työn työssäoloehdon täyttävä palkka, eli vuonna

2024 1 399 e/kk). Tällöinkin edellytettäisiin, että palkka täyttää sekä toimeentuloedellytyksen että palkkarajan.

Kuten nykyään toimeentuloedellytyksen, voi myös palkkarajan täyttää yhdellä tai useammalla osa-aikatyöllä. Lupaharkinnassa varmistettaisiin, että työsuhteiden yhdistäminen ilmoitetulla tavalla on mahdollista. Luontoiseduilla voitaisiin kerryttää palkkavaatimusta, mutta lupaharkinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että luontoisetujen arvot ovat korkeintaan Verohallinnon vuosittaisen päätöksen (Verohallinnon päätös toimitettavassa verotuksessa noudatettavista luontoisetujen laskentaperusteista) mukaisia, eivätkä ne saa olla rahapalkkaa suuremmat. Tällä pyritään varmistamaan, että työntekijälle jää riittävä rahapalkka. Riittävä rahapalkka vähentää riippuvuutta työnantajasta ja helpottaa irtaantumista, mikäli työsuhteessa esiintyy hyväksikäyttöä. Arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisä tai vuosilomiin liittyviä korvauksia (esim. vuosiloma-ajan palkka, lomakorvaus). Palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja.

Ehdotuksen mukaan lupaharkinnassa tulisi varmistaa, että palkka ylittää palkkarajan tason koko sen ajan kuin henkilö työskentelee luvan turvin Suomessa. Palkkarajan tulisi ylittyä laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa ja tämä tarkistettaisiin jatkolupaharkinnassa. Tässä arvioinnissa voitaisiin huomioida palkka kokonaisuudessaan mukaan lukien lomarahat, lisät ja muut palkanosat. Mikäli sille on hyväksyttävä syy, ettei palkkaa tietyinä kuukautena ole kertynyt, kuten että henkilö ei ole saapunut maahan heti kun lupa on myönnetty, voitaisiin tämä jatkolupaharkinnassa ottaa huomioon. Palkkarajan tulisi ylittyä takautuvasti myös silloin, kun henkilö on edellisen luvan voimassaoloaikana vaihtanut työnantajaa, koska palkkarajan tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta. Sen sijaan esimerkiksi vanhempainvapaalla oleminen jatkolupaa hakiessa ei muodostuisi ongelmaksi, kunhan henkilöllä on edelleen olemassa työsuhde, josta maksettava palkka ylittää palkkarajan.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädetään tarkemmin palkkarajasta. Säännöksen mukaan palkkarajalla tarkoitetaan euromääristä palkkarajaa. Se tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Tulorajan tasosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella säätäminen olisi perusteltua, koska työvoimatilanne voi vaihdella ja asetuksella olisi mahdollista reagoida muuttuneeseen tilanteeseen nopeammin kuin lailla.

Arvio siitä, miten tuloraja vaikuttaisi julkistalouteen ja työvoiman saatavuuteen tulisi perustua vastaavaan arvioon kuin tämän hankkeen yhteydessä tehdyssä selvityksessä. Arviossa julkistaloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitaisiin elinkaarilaskelmien avulla ja vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ammatti-, toimiala-, ja aluekohtaisesti työvoimapula huomioiden. Nämä arviot asettaisivat valtioneuvostolle raamit, joiden puitteissa palkkaraja tulisi asettaa. Arvioissa huomioitaisiin yleinen ansiotason kehitys. Vaikka tarkan palkkarajan arvioiminen aineistolähtöisesti edellä mainitut reunaehdot huomioiden ei ole mahdollista, palkkarajan asettamisessa tulee huomioida arvioiden tulokset. Vaikka tällä tavalla ei saada absoluuttista vastausta siihen, mille tasolle tuloraja tulisi asettaa, antaa se haarukan mille välille palkkaraja asetetaan. Tällöin valtioneuvoston harkintaan jäisi palkkarajan asettaminen tämän vaihteluvälin sisälle. Esimerkiksi palkkarajan asettamisen vaikutuksia tarkastelevan selvityksen perusteella 1 600 euron palkkarajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen olisivat palkkarajan asettamishetkellä ensisijaisesti ammatti- toimiala- ja aluekohtaisia ja vaikutukset julkistalouteen pienet. Selvityksen mukaan kuitenkin asettamishetkellä esimerkiksi 2 000 euron palkkaraja rajoittaisi työvoiman saatavuutta merkittävästi, sillä tämän palkkarajan alle jäisi yli puolet

työntekijän ensimmäisellä oleskeluluvalla maahan tulleista (vuoden 2022 ansiotasoindeksiin korotettuna). Lisäksi vaikutukset alkaisivat näkyä sosiaali- ja terveysalan ammateissa, joissa työvoimapula on erittäin suuri.

Lisäksi palkkarajan tasoa asetettaessa on otettava huomioon työehtosopimusten kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Useammalla alalla, joille viime vuosina on myönnetty oleskelulupia alle 1 600 euron kuukausiansioilla, on työehtosopimus, jonka palkka on lähellä 1600 euron rajaa. Esimerkkeinä voidaan mainita maaseutuelinkeinojen työehtosopimus ja teknologiateollisuuden työntekijöiden työehtosopimus. Työehtosopimusten palkkojen huomioiminen palkkarajaa asetettaessa ei tarkoita, että palkkaraja tulisi asettaa alimmalle tasolle, joka jossakin työehtosopimuksessa on. Tarkoituksena on, että kun edellä mainitut laskelmat on tehty, tulee saadun haarukan puitteissa katsoa niiden työehtosopimusten palkkoja, jotka osuvat tuohon haarukkaan ja niiden merkitystä työvoiman saatavuudelle.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan työntekijän oleskelulupa asetettavan palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sääntelytapa mahdollistaisi, että valtioneuvosto voi muuttaa palkkarajaa, jos se on julkisen talouden ja työvoiman saatavuuden näkökulmasta tarpeellista niiden rajoitusten puitteissa, jotka valtuutuksessa on määritetty.

Esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi työntekijän oleskeluluvan palkkarajan tasosta.

Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä 1.1.2025 TE-toimistot eivät enää tee osapäätöksiä työntekijän oleskelulupiin, vaan tehtävä siirtyy Maahanmuuttovirastolle. Ulkomaalaislain 72 a § on tästä syystä kumottu 1.1.2025 alkaen ja samasta syystä myös asetuksenantovaltuutus tulorajan asettamiseksi ehdotetaan samassa yhteydessä siirrettäväksi 72 §:ään. Näin ollen nyt ehdotettava asetus tulee kumota ja antaa uudelleen 1.1.2025 alkaen. Sisältö tulee kuitenkin pitkälti olemaan sama kuin tämän esityksen liitteenä olevan asetuksen.

Asetusehdotuksen 1 §:ssä ehdotetaan säädettävän työntekijän oleskelulupa asetettavan palkkarajan tasosta, joka ehdotetaan asetettavaksi 1 600 euroon.

Asetusehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin voimaantulosta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1.11.2024.

Lain 72 § tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2025, koska se liittyy julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön (HE 207/2022 vp), joka on hyväksytty ja tulee voimaan 1.1.2025.

Lain 72 a §:ää sovelletaan jatkolupahakemuksiin sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Lain 72 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan jatkolupahakemuksiin vasta 1 päivästä helmikuuta 2025.

Esitys sisältää siirtymäsäännöksen, jonka perusteella lain 72 a §:ää sovelletaan jatkolupahakemuksiin sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Lisäksi 72 §:n 1 momentin 3 kohtaa ryhdyttäisiin soveltamaan työntekijän oleskeluluvan jatkolupahakemuksiin

1. helmikuuta 2025. Tämä siirtymäaika mahdollistaisi sen, että hakijoilla, joiden hakemukset ovat lain voimaantullessa vireillä tai hakijoilla, jotka ovat hakemassa jatkolupaa, olisi kolme kuukautta aikaa sopeutua uuteen tuloarajaan ja mahdollisuus etsiä paremmin palkattu työ ja siten mahdollistaa jatko-oleskeluluvan saaminen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Työntekijän oleskelulupa-asetettavan palkkarajan vaikutuksia on syytä seurata lain voimaantulon jälkeen, varsinkin ottaen huomioon samanaikaisesti tämän lakihankkeen kanssa tehtävä selvitys tuloarajien vaikutuksesta työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Seuranta voisi olla järkevää tehdä jo esimerkiksi vuosi lain voimaantulon jälkeen.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole vaikutuksia talousarvioesitykseen.

12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

12.1 Johdanto

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Esityksen kannalta on myös huomioitava, mitä säädetään perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta, 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapauteen ja sen 80 §:ssä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

12.2 Palkkarajan asettaminen

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Perustuslain 9 §:n 4 momentin esitöiden mukaan lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Perustuslaista ei siksi johdu suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla sääntämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ja 70 §:n mukaan lain 5 luvun (työnteko ja elinkeinon harjoittaminen) tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä sekä edistää ulkomaalaisten elinkeinon harjoittamista.

Jokaisen valtion harkintavaltaan kuuluu lähtökohtaisesti määritellä, millä ehdoilla oleskelulupa myönnetään. Oleskeluluvan saaminen ei ole subjektiivinen oikeus ja tuloarajoja käytetään jo nyt tiettyssä määrin mm. sen varmistamiseksi, että ulkomaalainen tulee todennäköisesti toimeen ilman toimeentuloa turvaavia etuuksia tai että työsuhde on laadultaan määritellyn lupatyypin mukainen (erityisasiantuntijat). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on viitattu kansainvälisen oikeuden vakiintuneeseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 35/2010 vp).

Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ja syrjintäkielto eivät kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 46/2006 vp, PeVL 18/2010 vp, PeVL 44/2010 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 16/2006 vp, s. 2 ja PeVL 73/2002 vp). Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden (PeVL 10/2003 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on keskeisenä hyväksyttävänä perusteena pidetty erottelun tavoitteen liittymistä jonkun toisen perusoikeuden toteutumiseen. Hyväksyttävinä perusteina on pidetty myös muita merkittäviä julkisia tai yhteiskunnallisia intressejä. Erilaisen kohtelun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota paitsi tietyn tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun keinon hyväksyttävyyteen myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä korostanut hyväksyttävän syyn asiallista ja kiinteää yhteyttä säädettävän lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp).

Kolmannen maan kansalaisia koskee jo nyt toimeentuloedellytys, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kolmannen maan kansalaiset eivät joudu toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen (ulkomaalaislain 39 §). Lakimuutoksen tavoitteena on varmistaa, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jolla varmistetaan, että luvan myöntäminen vahvistaa julkista taloutta ja toisaalta ei rajoita tarpeettomasti työvoiman saatavuutta. Näin ollen kyseessä on hyväksyttävä julkinen ja yhteiskunnallinen intressi. Erotus nykyisen toimeentulovaatimuksen ja asetettavan palkkarajan välillä on nykytilassa vain 200 euroa. Korotus on näin ollen varsin maltillinen, eikä sitä ole pidettävä kohtuuttomana. Esitetyin perustein esityksen sisältämä ehdotus palkkarajan asettamiseksi työntekijän oleskelulupa on yhteneväinen perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kanssa.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinon vapaudesta. Lainkohdan 1 momentin mukaan jokaisella on mm. oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sanat "lain mukaan" viittaavatkin mahdollisuuden rajoittava säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Ulkomaalaiset tarvitsevat työntekoon Suomessa työluvan (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Ulkomaalaislaissa säädetään siitä, millä edellytyksellä kolmannen maan kansalaisella on työnteko-oikeus Suomessa (81, 81 a, 81

b ja 81 c §). Ulkomaalaisten oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä rajoitetaan näin ollen jo nyt. Tällä esityksellä ei rajoiteta työnteko-oikeutta jo maassa olevien ulkomaalaisten osalta laajemmin kuin nyt voimassa olevassa sääntelyssä tehdään, vaan esityksellä puututaan luvan myöntämisen edellytyksiin ja pyritään varmistamaan, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen vahvistaa julkista taloutta.

Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Yllä jaksossa 4.2.1.3 on kuvattu esityksen vaikutuksia työllisyyteen. Työllisyyden edistämismääräys merkitsee, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien henkilöiden ryhmän muodostuminen (HE 309/1993 vp, s. 68/II). Esityksellä pyritään edistämään maahan pyrkivien tai maassa jo olevien henkilöiden työllistymistä entistä paremmilla ehdoilla ja useammin koko-aikaiseen työhön.

Esityksen sisältämät ehdotukset katsotaan näin ollen yhteensopiviksi perustuslain 18 §:n kanssa.

Palkkarajasta päättäminen valtioneuvoston asetuksella

Esitetyt ulkomaalaislain 72 ja 72 a §:ien mukaan lupaharkinnassa on varmistettava, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei luvan voimassaoloaikana alita erillistä palkkarajaa. Pykälän 72 a 5 momentissa ja 72 §:n 3 momentissa säädetäisiin tarkemmin siitä, mitä palkkarajalla tavoiteltaisiin. Lainkohdat sisältäisivät asetuksenantovaltuutuksen, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetäisiin tulorajan suuruudesta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädetty yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lainkohdasta ei aiheudu ehdotonta kieltoa sille, ettei asetuksella tietyssä määrin voitaisi säätää tarkemmin yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, kunhan se tehdään laissa olevaa perussäännöstä tarkentaen. Tällöin perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3/II—4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädetty lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp). Kun perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on kuitenkin säädetty yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutussäännös (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut asetuksenantovaltuutusten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Arviointia on tehty esimerkiksi lausunnoissa PeVL 11/2023

vp, PeVL 38/2013 vp ja PeVL 45/2016 vp. Näissä lausunnoissaan valiokunta on painottanut sen tärkeyttä, että lain tasolla on määriteltävä riittävän tarkasti ne kriteerit, joihin asetuksella säätäminen perustuu.

Nyt ehdotetuissa valtuutussäännöksissä säädetään maahantulon perusteista lailla. Maahantulon perusteena on, että työntekijän oleskeluluvan saadakseen tulee hakijan palkan ylittää erillinen euromääräinen tuloraja. Laissa määritellään myös, miten tuo taso asetetaan ja säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan laskelman tekemistä ja sitä miten työehtosopimusten vähimmäispalkkojen taso on huomioitava palkkarajaa asetettaessa. Asetuksessa on ainoastaan tarkoitus säätää euromääräisestä palkkarajasta sen puitteissa, minkä asetuksenantovaltuus mahdollistaa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n 3 kohta, 72 ja 72 a §, sellaisina kuin ne ovat 71 §:n 3 kohta ja 72 a § laissa 216/2023 ja 72 § laissa 389/2023, seuraavasti:

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

3) ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan siten, että palkka on vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn euromäärän suuruinen ja työehtosopimuksen mukainen tai, jos alalla ei ole työehtosopimusta, palkka vastaa vähintään mainitussa momentissa säädettyä euromäärää ja samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkaa;

72 §

Työntekijän oleskelulupa

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta työntekijän oleskelulupa, jonka myöntämistä ennen tulee:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

3) varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita 4 momentin nojalla säädettyä palkkarajaa.

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos päätös on myönteinen, siinä määrätään yksi tai useampi ammattiala, jolla työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu palkkaraja on euromääräinen. Palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

72 a §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Työ- ja elinkeinotoimisto tekee hakemuksesta osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ja sen tulee sitä varten:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

3) varmistaa, että hakemukseen liitetyt selvitykset ovat 71 §:n 1 ja 2 kohdan mukaiset;

4) varmistaa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu 71 §:n 3 kohdan mukaisesti;

5) varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita 5 momentin nojalla säädettyä palkkarajaa.

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos osapäätös on myönteinen, siinä määrätään, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa ja oikeuttaako työntekijän oleskelulupa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla.

Toimivaltaisista työ- ja elinkeinotoimistoja, jotka tekevät osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ovat ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittävimmissä kunnissa sijaitsevat työ- ja elinkeinotoimistot. Edellä tarkoitetut kunnat nimetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu palkkaraja on euromääräinen. Palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 72 a §:ää sovelletaan jatkolupahakemuksiin sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Lain 72 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan jatkolupahakemuksiin vasta 1 päivästä helmikuuta 2025.

Helsingissä 6.6.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 71 §:n 3 kohta, 72 ja 72 a §, sellaisina kuin ne ovat 71 §:n 3 kohta ja 72 a § laissa 216/2023 ja 72 § laissa 389/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

71 §

*Työnteon perusteella myönnettävän
oleskeluluvan yleiset edellytykset*

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

3) ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan;

71 §

*Työnteon perusteella myönnettävän
oleskeluluvan yleiset edellytykset*

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

3) ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan *siten, että palkka on vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn euromäärän suuruinen ja työehtosopimuksen mukainen tai, jos alalla ei ole työehtosopimusta, palkka vastaa vähintään mainitussa momentissa säädettyä euromäärää ja samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkaa;*

72 §

Työntekijän oleskelulupa

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta työntekijän oleskelulupa, jonka myöntämistä ennen tulee:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;
2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä.

72 §

Työntekijän oleskelulupa

Ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta työntekijän oleskelulupa, jonka myöntämistä ennen tulee:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;
2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos päätös on myönteinen, siinä määrätään yksi tai useampi ammattiala, jolla työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään.

3) varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita 4 momentin nojalla säädettyä palkkarajaa.

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos päätös on myönteinen, siinä määrätään yksi tai useampi ammattiala, jolla työntekijän oleskelulupa oikeuttaa työskentelemään.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu palkkaraja on euromääräinen. Palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

72 a §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Työ- ja elinkeinotoimisto tekee hakemuksesta osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ja sen tulee sitä varten:

- 1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;
- 2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;
- 3) varmistaa, että hakemukseen liitetyt selvitykset ovat 71 §:n 1 ja 2 kohdan mukaiset;
- 4) varmistaa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu 71 §:n 3 kohdan mukaisesti.

72 a §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Työ- ja elinkeinotoimisto tekee hakemuksesta osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ja sen tulee sitä varten:

- 1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset;
- 2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;
- 3) varmistaa, että hakemukseen liitetyt selvitykset ovat 71 §:n 1 ja 2 kohdan mukaiset;
- 4) varmistaa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu 71 §:n 3 kohdan mukaisesti;

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos osapäätös on myönteinen, siinä määrätään, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa ja oikeuttaako työntekijän oleskelulupa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla.

Toimivaltaisia työ- ja elinkeinotoimistoja, jotka tekevät osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ovat ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittävimmissä kunnissa sijaitsevat työ- ja elinkeinotoimistot. Edellä tarkoitetut kunnat nimetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

5) *varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita 5 momentin nojalla säädettyä palkkarajaa.*

Jos jatkolupahakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa tai jos se ei koske samaa ammattialaa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhdeksän kuukauden ajan, 1 momentin 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta.

Jos osapäätös on myönteinen, siinä määrätään, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa ja oikeuttaako työntekijän oleskelulupa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla.

Toimivaltaisia työ- ja elinkeinotoimistoja, jotka tekevät osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, ovat ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittävimmissä kunnissa sijaitsevat työ- ja elinkeinotoimistot. Edellä tarkoitetut kunnat nimetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu palkkaraja on euromääräinen. Palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Lain 72 a §:ää sovelletaan jatkolupahakemuksiin sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa. Lain 72 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan jatkolupahakemuksiin vasta 1 päivästä helmikuuta 2025.

Valtioneuvoston asetus

työntekijän oleskeluluvan palkkarajan suuruudesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 72 a §:n 5 momentin nojalla, sellaisena kun se on laissa 216/2023, seuraavasti:

1 §

Työntekijän oleskelulupa-asetettavan palkkarajan suuruus

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oleva bruttopalkkarajan suuruus on 1 600 euroa kuukaudessa.

2 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .