

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavan ulkomaalaislakia ja yhtä ulkomaalaislain muuttamisesta annettua lakia (389/2023).

Esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskelulupa-erillinen tuloraja, jonka taso määritellään valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen lakiehdotus 1 on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2024. Esityksen lakiehdotus 2 on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025, koska se liittyy julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön.

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.....	4
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.1.1 Vaikutukset yrityksiin	6
4.2.1.2 Julkinen talous.....	6
4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä	7
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	11
4.2.2.1 Hakijat ja näiden perheenjäsenet.....	11
4.2.2.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo.....	12
4.2.3 Viranomaiset	12
4.2.3.1 TE-toimisto	12
4.2.3.2 Maahanmuuttovirasto.....	13
4.2.3.3 Vaikutukset järjestelmiin	14
4.2.3.4 Edustustot.....	14
4.2.3.5 Työsuojeluviranomaiset	14
4.2.4 Aluekehitys ja maaseutu	14
4.2.4.1 Alueelliset vaikutukset	14
4.2.4.2 Ahvenanmaa.....	15
4.2.4.3 Kunnat ja hyvinvointialueet	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	15
5.1 Muutoksen tekeminen toimeentuloedellytystä muuttamalla.....	15
5.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	15
5.3 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	15
5.3.1 EU-maat	15
5.3.2 Ruotsi	16
5.3.3 Tanska	16
5.3.4 Norja.....	16
5.3.5 Viro	16
5.3.6 Latvia	17
6 Lausuntopalaute.....	17
7 Säännöskohtaiset perustelut	17
7.1 Laki ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta	17
7.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta	17
8 Lakia alemman asteinen sääntely	18
9 Voimaantulo	19
10 Toimeenpano ja seuranta	19
11 Suhde muihin esityksiin.....	19

11.1 Suhde talousarvioesitykseen	19
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
12.1 Johdanto	19
12.2 Tulorajan asettaminen	19
LAKIEHDOTUKSET	22
1. Laki ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta	22
2. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta	23
LIITTEET	25
RINNAKKAISTEKSTIT	25
1. Laki ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta	25
2. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta	27
ASETUSLUONNOS	29
Valtioneuvoston asetus tulorajan asettamisesta työntekijän oleskelulupa	29

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 alakohdainen TES:n 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 on tarkoitus valmistua helmikuussa 2024.

Selvitys on täydentävä suhteessa sisäministeriön tilaamaan VN TEAS -hankkeeseen ”Oleskeluluvalla Suomeen tulevien toimeentuloedellytyksen kehittämisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset”, jonka on tarkoitus valmistua maaliskuussa 2024. Selvityksestä saatavaa tietoa hyödynnetään lakihankkeen vaikutusarvioinnissa.

1.2 Valmistelu

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

Työryhmässä oli jäsenet valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja TE-toimistoista.

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.

2 Nykytila ja sen arviointi

Oleskelulupien yleisestä toimeentuloedellytyksestä säädetään ulkomaalaislain 39 §:ssä. Ulkomaalaislain 71 §:n 1 momentin 3 kohdassa on kuitenkin oma säännöksensä toimeentuloedellytyksestä työperusteisissa oleskeluluvissa. 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 soveltuva työehtosopimusta ole, toimeentuloedellytys täyttyy, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voida määrittellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella,

tulee sen olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetulla tavalla työssäoloehdotta kartuttavan suuruinen. Vastaavasti arvioitaessa toimeentulon riittävyttä osa-aikaisen työn osalta, vähimmäisrajana pidetään sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttää työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työssäoloehdotta. Työssäoloehdon täyttävä palkkasumma on vähintään 1 331 euroa kuukaudessa (vuonna 2023) ja sen taso tarkistetaan vuosittain. Toimeentuloharkinnan suorittaa työntekijän oleskeluluvan (TTOL) osalta TE-toimisto (UlkL 72 a § 1 mom. 4 kohta), osana osapäätösharkintaa. Työssäoloehdon täytyminen on lähtökohtaisesti toimeentuloharkinnan rajana myös osa-aikaisen työn kohdalla.

Toimeentuloedellytyksen tasosta työperäisissä oleskeluluvissa ei siis säädetä lailla tai asetuksella, vaan pykälän tulkintaa ohjaa lain esityöt. Käytännössä TE-toimisto ei arvioinnissa ensimmäisten oleskelulupien osalta huomioi palkanlisiä tai lomakorvauksia, vaan peruspalkan, mukaan lukien luontoisedut, tulee olla vähintään työssäoloehdon vähimmäisrajan mukainen eli 1331 €/kk vuonna 2023. Jos palkka on ilmoitettu tuntipalkkana, se muunnetaan kuukausipalkaksi. Poikkeuksellisesti voidaan huomioida lisää, jos esimerkiksi työ on luonteeltaan sellaista, että siinä aina maksetaan yötyölisää (esimerkiksi varhaisjakelu).

Jatkolupaharkinnassa TE-toimistot arvioivat myös sitä, onko toimeentuloedellytys edellisen luvan aikana täytynyt. 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 TE-toimisto voi huomioida myös hakijan saamat palkan lisät, lomarahat, lomakorvaukset, kilometrikorvaukset ja päivärahat. Luvan myöntämistä varten ilmoitettavan palkan tulee kuitenkin olla työehtosopimuksen mukainen ilman lisä ja muita korvauksia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että maahan saapuvilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla, ja lisäksi kokoaikatyön määrää Suomessa. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, ilman että tuloajan asettaminen rajoittaisi liikaa työvoiman saatavuutta. Asetettava 1 600 euron tuloraja on linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokonaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa.

Tarkoituksena on luoda lakiin selkeä ja läpinäkyvä mekanismi, jolla voidaan tarpeen mukaan säädellä palkkavaatimusta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle, mikäli se on tarpeen julkisen talouden tai työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä ehdotuksena on lisätä työntekijän oleskelulupaan liittyen asetuksenantovaltuutus, joka mahdollistaa erillisen tulorajan asettamisen. Tuloraja asetetaan sellaiselle tasolle, ettei se tarpeettomasti rajoita työvoiman saatavuutta, huolehtien kuitenkin siitä, että työperusteisen maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta. Tuloraja on tarkoitus asettaa 1 600 euroon ja se on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetuksella niin, että se tulee voimaan mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen.

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 asetuksella asetettavan tulorajan tasosta. Mahdollisuus muuttaa tulorajaa asetuksella saattaa kuitenkin lisätä epävarmuutta yrityksissä, jos rajaa jatkossa muutetaan usein. Kun asetuksella on tarkoitus asettaa työntekijän oleskeluluvan tuloraja 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 tulorajan toimialakohtaisia yritys- ja muita vaikutuksia on eritelty tarkemmin kohdassa 4.2.1.3 Työllisyys ja työelämä.

4.2.1.2 Julkinen talous

Yksi tapa arvioida työntekijän oleskeluluvan tulorajan asettamisen vaikutuksia julkiseen talouteen on tarkastella suoria nettotulonsiirtoja eli maksettuja veroja ja veroluonteisia maksuja sekä saatuja sosiaalietuuksia palkkaluokittain. Rekisteripohjaisessa tarkastelussa EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulleiden työperäisten maahanmuuttajien vaikutus julkiseen talouteen suorien nettotulonsiirtojen näkökulmasta on positiivinen, kun arvioitu palkka 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 laajemmin koko maahanmuuttajan elinkaaren yli. Valtiovarainministeriö on tarkastellut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työperäisen maahanmuuton julkisen talouden vaikutuksia yksinkertaistetulla elinkaarilaskelmalla (Valtiovarainministeriö 17.5.2023a; Valtiovarainministeriö 17.5.2023b). Tarkastelussa julkisen talouden vaikutuksista on huomioitu maksetut verot ja veroluonteiset maksut, saadut sosiaaliturvaetuuudet, välillinen verotus sekä työnantajan sivukulut, työpanoksesta maksettava yhteisövero, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannukset sekä Kelan lääkekorvausjärjestelmän kustannukset. Laskelmassa ei ole huomioitu julkishyödykkeitä, kuten maanpuolustusta, ympäristön suojelua tai yleistä hallintoa. Työperäisen maahanmuuttajan itsensä lisäksi laskelmissa on huomioitu maahanmuuttajan mukanaan tuoman puolison vaikutus julkiseen talouteen. Laskelmiin liittyy epävarmuutta muun muassa aineiston puutteellisuuden johdosta.

Työperäisen maahanmuuton vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat merkittäväällä tavalla maahantuloiästä. Jos maahanmuuttaja tulee 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 kulutetaan myös keskimääräistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Yksinkertaistetussa elinkaaritarkastelussa 35-vuotiaana maahan tulevan työperäisen EU/ETA-alueen ulkopuolisen maahanmuuttajan, jonka arvioitu palkkatulo maahantulovuonna on 1300–1400 euroa kuukaudessa (vuoden 2019 tasossa), elinkaarivaikutus julkiseen talouteen vaihtelee välillä 300–1000 euroa/vuosi riippuen siitä, mitä oletetaan ns. poistumasta eli siitä, poistuuko henkilö Suomesta vai jääkö hän Suomeen. Arvioidun palkkatulon ollessa maahantulovuonna 1400-1500 euroa kuukaudessa, elinkaarivaikutus vaihtelee välillä 600–1500 euroa/vuosi ja palkkaluokassa 1500–1600 euroa välillä 700–1700. Luvut eivät huomioi julkishyödykkeiden lisääntyneen tuotantotarpeen vaikutusta.

Huomioiden sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin liittyvä epävarmuus sekä julkishyödykkeiden ominaisuudet, voidaan tarkastelujen perusteella tulkita, että työntekijän oleskeluluvan tulorajan nostamisella siten, että se on alakohtainen työehtosopimuksen vähimmäismäärä, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa, ei olisi merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Koska maahanmuuttajan vaikutus julkiseen talouteen vaihtelee elinkaaren yli, vaikutus riippuu tarkastelun aikajänteestä. Lyhyellä aikavälillä vaikutus julkiseen talouteen on negatiivisempi, sillä työperäisesti maahan muuttavat ovat elinkaarensa varhaisemmassa vaiheessa todennäköisemmin julkista taloutta vahvistavia, kun taas julkisen talouden kannalta negatiiviset vaikutukset keskittyvät myöhempään elinkaareen.

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 maahanmuuttaneiden 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).

Tulorajan 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 uusi asetuksenantovaltuutuksen mahdollistama tuloraja asetetaan. Hallitusohjelman mukaan tuloraja on tarkoitus asettaa 1 600 euroon, joten tässä esityksessä arvioidaan myös myöhemmin valtioneuvoston asetuksella annettavan tulorajan vaikutuksia olettaen, että se asetetaan hallitusohjelmassa päätetyille tasolle.

Vuosina 2019–2022 sellaisia ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia, joissa kuukausipalkka oli alle 1600 euroa, myönnettiin Maahanmuuttoviraston seurannan perusteella keskimäärin noin 1150 vuodessa. Yleisen ansiotason ja TES:ien vähimmäispalkkojen nousun johdosta, alle 1600 euron jäävien ensimmäisten oleskelupien määrä on kuitenkin laskussa. Vuonna 2022 lupia myönnettiin vähemmän (866 kappaletta) kuin vuosina 2019–2021, vaikka myönnettyjen työntekijän oleskelupien kokonaismäärä oli ennätystasolla. Ansiotason noustessa 1600 euron tulorajan vaikutuksen voidaan arvioida laskevan tulevina vuosina, ellei tulorajaa päivitetä jatkossa ansiotason nousua vastaavasti.

Tulorekisterin tietojen perusteella sellaisia työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleita henkilöitä, joiden kuukausipalkka oli alle 1600 euroa, oli vuosina 2019 ja 2020 noin puolet vähemmän (656 vuonna 2019 ja 662 vuonna 2020) kuin Maahanmuuttoviraston tietojen perusteella. Ero Maahanmuuttoviraston seurantaan johtuu osin siitä, että kaikki työluvan saaneet henkilöt eivät ole lopulta saapuneet maahan ja osin siitä, että henkilön todelliset ansiot voivat olla suuremmat tai pienemmät kuin oleskelulupahakemuksessa on ilmoitettu. Yleensä todelliset ansiot

ovat ilmoitettuja suuremmat, sillä oleskelulupahakemuksessa ilmoitettu palkka ei sisällä kaikkia palkaneriä kuten esimerkiksi lomakorvauksia sekä laajasti palkanlisä. Tulorekisterin tiedoissa nämä lisät kuitenkin näkyvät. Vuosina 2019–2021 henkilöistä, joiden arvioitu tulotaso oli oleskeluluvan perusteella alle 1600 euroa kuukaudessa, enemmistö ansaitsi lopulta yli 1600 euroa kuukaudessa tulorekisterin perusteella. Tulorajan asettamisella voidaan siis käytännössä estää myös joidenkin sellaisten henkilöiden maahantulo, joiden todelliset tulot asettuisivat selvästi tulorajan yläpuolelle. Toisaalta tuloraja tai mikään muukaan ennakkovalvonnan muoto ei myöskään takaa, että kaikki työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleet saisivat tosiasiallisesti palkkaa tulorajan ylittävän määrän.

Aiempien vuosien toteumien perusteella kielteisen työllisyysvaikutuksen enimmäismäärä olisi viime vuosien maahanmuuton volyymin perusteella korkeintaan noin 1000 henkilöä vuodessa. Ansiotason nousun takia realistisempi arvio olisi kuitenkin jonkin verran alhaisempi. Lisäksi tulorajan asettamisella olisi myös kertaluonteinen kielteinen vaikutus myönnettyjen jatkolupien määrään. Jatkolupien vaikutuksen kertaluonteisuus johtuu siitä, että henkilöt, joiden myönnettään jatkolupa alle 1600 euron palkkatasolla, ovat suurimmaksi osaksi samoja, joiden palkkataso ensimmäisessä luvassa jää alle 1600 euron. Vuosina 2019–2022 sellaisia työntekijän jatkolupia, joissa kuukausitulot olivat alle 1600 euroa, myönnettiin suurin piirtein saman verran kuin vastaavia ensimmäisiä oleskelulupia. Näin ollen kielteisen työllisyysvaikutuksen enimmäismäärä olisi ensimmäisenä vuonna noin 2000 työllistä ja sen jälkeen korkeintaan noin 1000 henkilöä vuodessa.

Todellinen vaikutus työllisyyteen olisi kuitenkin arviolta selvästi pienempi kuin vaikutusten laskennallinen enimmäismäärä. Tälle on useita syitä. Ensinnäkin, arviolta noin 30–40 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 1600 euron palkkatasolla, mutta eivät pääsisi maahan tulorajojen asettamisen jälkeen. Toiseksi, työnantajat voisivat muuttaa käyttäytymistään tulorajojen asettamisen jälkeen. He voisivat esimerkiksi nostaa avoimna olevien työtehtävien palkkoja vähintään 1600 euroon, palkata henkilöitä useammin kokoaikaiseen työhön osa-aikaisen työn sijaan tai ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle palkan, joka vastaa tarkemmin toteutunutta palkkatasoa.

Palkkatason nosto myös parantaisi jossain määrin työmarkkinoiden kohtaantoa, sillä palkan noustessa useampi Suomessa asuva olisi valmis vastaanottamaan työtä. Palkkatason maltillinen nosto ei kuitenkaan todennäköisesti riittäisi kompensoimaan tulorajan asettamisesta johtuvaa työvoiman tarjonnan vähenemistä, sillä ero aiemmin maksettuihin palkkoihin ei olisi erityisen suuri. Sen sijaan avoimna olevien työpaikkojen avoimna 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 palkataan 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 ominaisuusltaan sellaisia, joita ei voi siirtää ulkomaille (esimerkiksi siivoajat ja maataloustyö).

Alakohtaiset vaikutukset

Myönnetty työntekijän oleskeluluvat (TTOL) vuosina 2019–2023 (vuonna 2023 kuukaudet 1–7), jossa kuukausiansio on alle 1 600 euroa:

vuosi	2019	2020	2021	2022	2023 (1–7)
1. luvat	1167	1336	1261	866	442
jatkoluvat	859	1554	1516	921	602

Taulukosta näkee, kuinka monelle henkilölle on vuodesta 2019 eteenpäin myönnetty työntekijän oleskelulupa, kun hakemuksella ilmoitettu kuukausiansio on alle 1 600 euroa kuukaudessa. Määrä on pienentynyt vuosittain, johtuen siitä, että palkat ovat yleisesti nousseet viiden vuoden aikana.

Maahanmuuttoviraston tilastopalvelut on poiminut palkkatiedot asiaan kirjatusta työhdoista. Mikäli työehtoja on kirjattu asiakkaalle useita, on työhdoista käytössä viimeisimmät tiedot. Datassa on mukana sekä ne tapaukset, joissa on ilmoitettu kuukausipalkka, että ne tapaukset joissa on ilmoitettu tuntipalkka, mutta tietoa osa-aikaisuudesta ei pystytä tuottamaan.

Vuonna 2022 työntekijän oleskelulupahakemuksiin tehtiin yhteensä 12 439 päätöstä, joista myönteisiä oli 9 671 ja kielteisiä 2 296. Lisäksi 472 hakemusta raukesi. Noin 9 prosenttia myönteisistä päätöksistä ensimmäisiin hakemuksiin olivat sellaisia, joissa palkka oli alle 1 600 euroa kuukaudessa. Koska tilasto ei huomioi osa-aikaisuutta, alle 1 600 euroa kuukaudessa osa-aikaisuuden vuoksi ansaitsevia voi olla tosiasiallisesti tätä määrää enemmän.

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 TE-toimiston 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.

Teknolohiteollisuuden 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 aikaa Suomessa, jolloin ensimmäisen oleskeluluvan aikainen toimeentulo Suomessa (1.600 euroa kuukaudessa) ei välttämättä täyty, kun edellisen luvan toimeentulon täyttymistä arvioidaan jatkolupaharkinnassa.

Sosiaali- ja terveystalalla ulkopuolelta rekrytoidessa työnantajat vakuuttavat lähtökohtaisesti työntekijälle kokoaikatyötä tai lähes kokoaikatyötä vastaavat työtunnit. Myös hoiva-avustajien osalta 1 600 euron palkkavaatimus ylittyy kokoaikatyössä.

Matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluiden osalta on yleistä, että EU/ETA-alueen ulkopuoliselle työnhakijalle vakuutetaan työtunteja 90 h/ 3 viikkoa, jolloin etenkin 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 ulkomalaisille työntekijöilleen enemmän työtunteja kuin suomalaisille työntekijöille.

Lentoliikenne- ja kuljetusalalla ulkomaalaisten alihankintayritysten palveluksessa olevalle matkustamohenkilökunnalle vakuutetaan tällä hetkellä yleisesti työttömyysturvalain työssäoloehdon vähimmäismäärää eli 1 331 €/kk. Näiden yritysten työvoimaan ehdotetulla muutoksella olisi vaikutus.

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 tulorajan saavuttamiseen. Alan toimijat vakuuttavat tällä hetkellä pääsääntöisesti oleskelulupahakemuksessa työntekijälle vähimmäistuntimäärän, jolla työehtosopimuksen mukaisella vähimmäistuntipalkalla kuukausiansio on 1 331 €/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 1 331 euroa kuukaudessa. Ehdotetulla 1 600 euron toimeentulorajalla voi olla vaikutusta hakemusmääriin, sillä korotus on yksittäiselle kotitaloustyönantajalle merkittävä. Takautuvan toimeentulon tarkastelun osalta (jatkolupaharkinnassa) tuloraja tuo haasteita ammattialalla EU/ETA-alueen ulkopuolison työvoiman osalta. Sama koskee henkilökohtaisia avustajia, joille tällä hetkellä vakuutetaan palkkaa työssäoloehdon verran tai vähän yli.

Parturi- ja kampaajien sekä kynsiteknikoiden työssä ei ole yleissitovaa työehtosopimusta, joten näillä aloilla oleskelulupahakemuksissa vakuutetaan pääsääntöisesti työttömyysturvalain työssäoloehdon mukainen vähimmäistoimeentulo. Ehdotetulla tulorajalla 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 suuruista kuukausipalkkaa.

Erillinen tuloaraja ehdotetaan asetettavaksi työntekijän oleskelulupaan. Työntekijän oleskelulupa on ylivoimaisesti tavallisin peruste maahan saapumiselle työntekoa varten ja se on niin sanottu yleislupa, jota voi hakea kaikille niille aloille, joille ei ole käytössä erillistä lupaperustetta. Vuonna 2022 ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia myönnettiin esimerkiksi 9 671 kappaletta, kun oleskelulupia muu työnteko perusteella (UlKL 74 §) myönnettiin 645 kappaletta, erityisasiantuntijan oleskelulupia 2 358 ja EU:n sinisiä kortteja 360 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.

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 kestävään työhön. Lyhykestoinen lähettäminen on kuitenkin mahdollista jo nyt ja on tavallista esimerkiksi rakennusalalla. On siis hyvin vaikeaa arvioida, missä määrin tuloarajan asettaminen vaikuttaa ilmiön yleisyyteen, ottaen huomioon varsinkin sen, että sen vaikutukset ovat suurimpia aloilla, joilla lähettäminen ei ainakaan vielä ole kovinkaan tavallista (kuten kasvihuoneviljely).

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 tiettyillä työvoiman saatavuus-jaksossa mainituilla aloilla osa-aikatyössä.

Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia työntöon perusteella oleskelulupaa hakevien perheenjäseniin, koska esityksellä ei muuteta perheenyhdistämistä koskevaa toimeentulo vaatimusta. 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 tulorajan asettaminen työntekijän oleskeluluvalle ei muuta tätä laskukaavaa.

Tällä hetkellä perheenyhdistämisen tulorajat määritellään Maahanmuuttoviraston ohjeistuksella. 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 perheellä ole täydentäviä tuloja tai jos toimeentuloedellytyksestä poikkeamiselle ei ole poikkeuksellisen painavaa syytä tai lapsen etu vaadi sitä.

4.2.2.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä voi olla vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Asetettavan tulorajan johdosta työnantajilla on jatkossa käytännössä mahdollisuus palkata ulkomailta matalammin palkatuille aloille ainoastaan kokoaikaista työvoimaa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa suomalaisia työntekijöitä 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. Näille aloille myös palkataan paljon työvoimaa ulkomailta.

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 TE-toimisto

TE-toimisto 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 oleskeluluissa hakijan toimeentulon.

Esityksellä on jonkin verran vaikutuksia TE-toimiston toimintaan ja harkintaan. TE-toimiston tulee varmistaa, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan veloitteistaan 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 TE-toimiston 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 tuloraja vaikuttaa myös niiden hakemusten käsittelyyn, joissa työntekijän oleskelulupaa

hakevalle vakuutetaan vain osa-aikatyötä. Käytännössä vaikutus käytännön soveltamistoimintaan ei ole suuri, koska TE-toimisto varmistaa jo nyt, että palkka on riittävä nyt voimassa olevien säännösten mukaan.

Korkeampi tuloraja voi lisätä riskiä siitä, että työnantaja pyrkii oleskeluluvan hakemisvaiheessa esittämään palkan todellisuutta korkeampana. Jos TE-toimisto 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 tuloraja saattaisi merkitä myös sitä, että erityisesti alkuvaiheessa TE-toimistossa 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 TE-toimiston työmäärää. Viestintään ja asiakasneuvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta sujuvat oleskelulupaprosessit varmistetaan jatkossakin.

4.2.3.2 Maahanmuuttovirasto

Työntekijän oleskeluluvan tuloraja

Ennen julkisten työvoimapalveluiden uudelleen järjestelyn voimaantuloa hakijan toimeentulon (mukaan lukien tämän esityksen mukainen uusi tuloraja) 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 hallituksen esityksen mukaista valtioneuvoston asetusta ja siinä säädettyä nykyistä korkeampaa tulorajaa. 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 työlämpi yksin sen vuoksi, että toimeentuloedellytyksen lisäksi asetetaan erillinen tuloraja, joka on korkeampi kuin toimeentulon alaraja.

Korkeampi tuloraja 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 tulorajasta ja sen sitovuudesta selkeästi ohjeistetaan asiakkaita, hakemukset sitä alemmalla palkalla ovat ainakin pidemmällä aikavälillä harvinaisia, mikä merkittävästi vähentää seikan vaikutusta. On sinänsä tyypillistä, että alkuvaiheessa lakimuutokset aiheuttavat tiedottamisesta huolimatta jonkin verran epäselvyyksiä lupien edellytyksistä, mikä voi johtaa lisäselvityspyyntöihin ja jopa kielteisiin päätöksiin, mutta tilanteet ovat tilapäisiä.

Tulorajasta säättäminen valtioneuvoston asetuksella

Maahanmuuttoviraston käytännön toiminnan näkökulmasta ei ole erityistä merkitystä sillä, perustuuko tietyssä lupaperusteessa sovellettava tuloraja lakiin, asetukseen vai esimerkiksi lain esitöistä johdettuun vakiintuneeseen käytäntöön. Asetukseen kirjattu tuloraja tosin saattaa

muuttua useammin kuin lakiin kirjattu, mikä vaatisi esimerkiksi lupakäsittelyn automaation sekä sisäisen- ja asiakasohjeistuksen päivittämistä. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että tämä erityisesti lisäisi Maahanmuuttoviraston työmäärää nykyisestä siihen nähden, että tuloaraja on jo nyt erityisasiantuntijoilla sidottu vuosittain päivitettävään keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan ja muissa työperusteisissa luvissa käytännössä työehtosopimukseen ja työttömyysturvallain (1290/2002) mukaiseen työssäoloehtoon, jotka niin ikään muuttuvat säännöllisesti.

4.2.3.3 Vaikutukset järjestelmiin

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

4.2.3.4 Edustustot

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

4.2.3.5 Työsuojeluviranomaiset

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.

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 1600 euron tuloarajan 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.

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 tulorajaa.

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

4.2.4.3 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esityksellä ei ole kustannusvaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin, eikä se aiheuta niille tehtäviä. Myöskään työvoimapalveluiden siirtäminen kuntiin ei aiheuta vaikutuksia, koska työntekijän oleskeluluvan osapäätökseen liittyvä harkinta siirtyy 1.1.2025 alkaen Maahanmuuttovirastolle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Muutoksen tekeminen toimeentuloedellytystä muuttamalla

Erillisen tulorajan asettamisen sijasta muutos voitaisiin myös toteuttaa muuttamalla työperusteisten oleskelulupien toimeentulo vaatimusta 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.

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 erityisosaajille 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, Kroatista, Kyprokselta, Tšekistä, Virosta, Ranskasta, Saksasta, Unkarista, Italiasta, Latviasta, Liettua, 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 tar-

kemmin ratkaisuja joissakin maissa, joissa joko oli käytössä erillinen palkkaraja tai jotka muuten ovat sijaintinsa, työmarkkinoidensa tai yhteiskuntansa puolesta relevantteja vertailukohtia Suomeen.

5.3.2 Ruotsi

Ruotsissa on käytössä erillinen tuloraja työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan (arbetstillstånd) saamiselle. Kyseessä on työntekoa varten myönnettävä lupa, joka parhaiten rinnastuu Suomen työntekijän oleskelulupa. 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 2021 mediaanipalkka oli 33 200 kruunua (n. 2 790 euroa), jolloin työlupaa varten vaaditun palkan (80 prosenttia) tulisi olla vähintään 26 560 kruunua (n. 2 200 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, siivoajat ja kotipalvelutyöntekijät. Muutoksen tarkoituksena on tarjota töitä jo Ruotsissa oleville ulkomaalaisille ja vähentää työlupiin liittyviä väärinkäytöksiä.

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 Viirosta, työntekijän pitää tienata aikavälillä maaliskuu 2023- maaliskuu 2024 vähintään 1685 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

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta

72 a §. *Työ- ja elinkeinotoimiston osapäättös työntekijän oleskelulupahakemukseen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta. Toimeentulovaatimuksen täyttymisen lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston tulisi osapäättöstä tehdessään varmistaa, että hakijan palkka ylittää erikseen valtioneuvoston asetuksella määriteltävän palkkarajan tason. Tulorajaa asetettaessa olisi otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti. Arvio voitaisiin tehdä esimerkiksi siten, että julkistaloudellisia vaikutuksia tarkasteltaisiin vähintään nettotulonsiirrot huomioivan elinkaarilaskelman avulla. Työvoiman saatavuutta tarkasteltaisiin ammatti- ja aluekohtaisesti sekä työvoimapula huomioiden. Tämä vastaisi sitä, mitä rinnakkain tämän lakihankkeen kanssa tehtävässä selvityksessä tarkastellaan (selvityksen kohdetta on kuvattu edellä kohdassa 1.1. Tausta).

Ei riittäisi, että hakijan palkka täyttää asetuksella annettavan palkkarajan, vaan hakemuksen tulee jatkossakin täyttää myös kaikki muut työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset, kuten 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 (ulkomaalaislain 71 §).

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.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 5 momentti, joka sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen.

7.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

72 §. *Työntekijän oleskelulupa.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta. Toimeentulovaatimuksen täyttymisen lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston tulisi osapäättöstä tehdessään varmistaa, että hakijan palkka ylittää erikseen valtioneuvoston asetuksella määriteltävän palkkarajan tason. Tulorajaa asetettaessa olisi otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti. Arvio voitaisiin tehdä esimerkiksi siten, että julkistaloudellisia vaikutuksia tarkasteltaisiin vähintään nettotulonsiirrot huomioivan elinkaarilaskelman avulla. Työvoiman saatavuutta tarkastel-

taisiin ammatti- ja aluekohtaisesti sekä työvoimapula huomioiden. Tämä vastaisi sitä, mitä rinnakkain tämän lakihankkeen kanssa tehtävässä selvityksessä tarkastellaan (selvityksen kohdetta on kuvattu edellä kohdassa 1.1. Tausta).

Ei riittäisi, että hakijan palkka täyttää asetuksella annettavan palkkarajan, vaan hakemuksen tulee jatkossakin täyttää myös kaikki muut työntekoa varten myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset, kuten 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 (ulkomaalaislain 71 §).

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.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 4 momentti, joka sisältäisi asetuksenantovaltuutuksen.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus sisältää asetuksenantovaltuuden antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä työntekijän oleskeluluvan tuloajasta. Sääntelytapa mahdollistaisi, että valtioneuvosto voi joustavammin muuttaa tuloajaa, jos se on julkisen talouden ja työvoiman saatavuuden näkökulmasta tarpeellista.

Esitys sisältää asetusluonnoksen valtioneuvoston asetukseksi tuloajan asettamisesta työntekijän oleskelulupa.

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 tuloajan 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 on tarkoitus säätää menettelystä tuloajaa asettaessa. Pykälässä ehdotetaan säädettävän, että tuloajaa asettaessa olisi otettava huomioon tuloajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Työvoiman saatavuutta ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen julkisen talouden vahvistamiseksi.

Asetusehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettävän työntekijän oleskelulupa asettavan tuloajan tasosta, joka ehdotetaan asetettavaksi 1 600 euroon. Arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisiä tai vuosilomiin liittyviä korvauksia (esim. vuosiloma-ajan palkka, lomakorvaus). Palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja. Jos työnantaja pystyy jo etukäteen vakuuttamaan palkanlisät peruspalkan päälle, voitaisiin lisät tapauskohtaisesti huomioida tulevan toimeentulon arvioinnissa. Esimerkiksi jos tietyllä alalla tehdään vain yötyötä, voidaan säännölliset ilta/yötyölisät huomioida arvioinnissa. Luontoisedut, kuten ravinto-, asunto- tai täyshoittoetu voidaan ottaa huomioon verotusarvonsa mukaisesti. Luontoisedut voivat olla osana työntekijän palkkaa tai rahapalkan lisänä. Luontoisetujen verotusarvot tulee olla Verohallinnon luontoisetupäätöksen mukaiset.

Asetusehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin voimaantulosta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lakiehdotus 1 tulisi voimaan 1.6.2024. Voimaantulopäivää määriteltäessä tulee ottaa huomioon ehdotukseen kytkeytyvien asetusten voimaan saattaminen.

Lakiehdotuksen 2 osalta ehdotetaan, että se tulisi voimaan 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.

10 Toimeenpano ja seuranta

Työntekijän oleskelulupaan asetettavan tulorajan vaikutuksia on syytä seurata lain voimaantulon jälkeen, varsinkin ottaen huomioon samanaikaisesti tämän lakihankkeen kanssa tehtävä selvitys tulorajojen vaikutuksesta työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Seurantaa 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 säätämisjärjestys

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 Tulorajan 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 säätämisen 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.

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).

Esityksen sisältämä ehdotus tulorajan asettamiseksi työntekijän oleskelulupa on yhteneväinen perustuslain yhdenvertaisuussäntelyn kanssa. Jokaisen valtion harkintavaltaan kuuluu lähtökohtaisesti määrittellä, millä ehdoilla työntekijän oleskelulupa myönnetään. Oleskeluluvan saaminen ei ole subjektiivinen oikeus ja tulorajoja käytetään jo nyt tietyssä määrin mm. sen varmistamiseksi, että ulkomaalainen tulee todennäköisesti toimeen ilman toimeentuloa turvaavia etuuksia tai että työsuhde on laadultaan määritellyn lupatyyppin 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 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinon vapaudesta. Lainkohdan mukaan jokaisella on mm. oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ulkomaalaislaissa säädetään siitä, millä edellytyksellä kolmannen maan kansalaisella on työnteko-oikeus Suomessa (81, 81 a, 81 b ja 81 c §). Tällä esityksellä ei rajoiteta työnteko-oikeutta jo maassa olevien ulkomaalaisten osalta laajemmin kuin nyt voimassa olevassa sääntelyssä tehdään, vaan esityksellä puututaan luvan myöntämisen edellytyksiin. Esityksen sisältämät ehdotukset katsotaan näin ollen yhteensopiviksi perustuslain 18 §:n kanssa.

Tulorajoista päättäminen valtioneuvoston asetuksella

Esitys sisältää asetuksenantovaltuutuksen, jonka nojalla valtioneuvosto ottaa käyttöön erillisen tulorajan, jonka tarkoituksena on varmistaa, että maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, ilman että samalla tarpeettomasti rajoitettaisiin työvoiman saatavuutta. Nämä valtuutukset koskevat yksilön oikeuksia, eli maahanpääsyn edellytyksiä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä 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 säädettävä 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). Asetuksenannossa on siten aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Nyt ehdotetuissa valtuutussäännöksissä säädetään maahantulon perusteista lailla. Asetuksella on ainoastaan tarkoitus tarkentaa tiettyjen perusteiden tulkintaa asettamalla euromääräiset tulo-rajat, joita pienemmällä palkalla oleskelulupia ei voida myöntää. Asetuksenantovaltuudet ovat rajattuja ja täsmällisiä perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 72 a §, sellaisena kun se on laissa 216/2023, seuraavasti:

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 palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaaranna tarpeettomasti.

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 kohta 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.

Tarkemmat säännökset 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetusta palkan minimitasosta ja sen määrittämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (389/2023) 72 § seuraavasti:

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 tarkoitettun henkilön työllistymistä;

3) varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti.

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.

Tarkemmat säännökset 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta palkan minimitasosta ja sen määrittämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

1.

Laki

ulkomaalaislain 72 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 72 a §, sellaisena kun se on laissa 216/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

72 a §

72 a §

Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

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 tarkoitettua 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.

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 tarkoitettua 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 palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti.

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.

Voimassa oleva laki

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 tarkoitettut kunnat nimetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Ehdotus

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 tarkoitettut kunnat nimetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Tarkemmat säännökset 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetusta palkan minimitasosta ja sen asettamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (389/2023) 72 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

72 §

72 §

Työntekijän oleskelulupa

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 tarkoitettun 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.

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 tarkoitettun henkilön työllistymistä.

3) *varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei alita valtioneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Minimitasoa asetettaessa on otettava huomioon, että työvoiman maahanmuuton tulee vahvistaa julkista taloutta ja että työvoiman saatavuus ei vaarannu tarpeettomasti.*

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.

Tarkemmat säännökset 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta palkan minimitasosta ja sen asettamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Valtioneuvoston asetus

tulorajan asettamisesta työntekijän oleskelulupa

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

1 §

Menettely tulorajoja asettaessa

Työntekijän oleskeluluvan tulorajaa asettaessa on otettava huomioon tulorajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Työvoiman saatavuutta ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen julkisen talouden vahvistamiseksi.

2 §

Työntekijän oleskelulupa asetettavan tulorajan taso

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä oleva palkan tulo on 1 600 euroa kuukaudessa.

3 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .