4.9.2024 YVV/1592/2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle,

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta (työntekijän oleskeluluvan palkkaraja)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työntekijän oleskeluluvalle uutta edellytystä, jonka mukaan ennen työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulisi varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita valtioneuvoston asetuksella määritettyä palkkarajaa. Samalla ehdotetaan asetuksella määritettävää 1600 euron palkkarajaa.

Valtuutetun lausunnon päähuomiot työntekijän oleskeluluvan palkkarajaa koskien ovat seuraavat:

- Asetettavasta palkkarajasta tulisi olla mahdollista poiketa perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien lapsen edun, turvaamiseksi.
- Palkkarajan tasoa koskevassa harkinnassa tulisi huomioida oleskelulupaa hakevien sekä heidän perheidensä asema ja oikeudet.
- Lainsäätäjän tulisi kiinnittää huomiota eri lakiesitysten mahdollisiin yhteisvaikutuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu
www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi
PL 24
00023 Valtioneuvosto
Puhelin: 0295 666 800
Sähköposti: yvv@oikeus.fi

Palkkarajasta poikkeamismahdollisuudesta syytä säätää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

Hallituksen esityksessä todetusti esitettävä ”[p]alkkaraja on luvan saamisen ehdoton edellytys, eikä siitä voida poiketa.” Tämä tarkoittaa sitä, että palkkarajasta ei ole mahdollista poiketa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, eikä esitys anna lainsoveltajalle mahdollisuutta tehdä kokonaisharkintaa asian arvioinnissa tulkiten tilannetta perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tältä osin palkkarajaa koskeva edellytys eroaisi ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetystä toimeentuloedellytyksestä, josta lain mukaan voidaan poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lakiin tulisi säätää mahdollisuus poiketa palkkarajasta yksittäistapauksissa. Ilman poikkeamismahdollisuutta ei päätösharkinnassa tosiasiassa pystytä huomioimaan asian kannalta olennaisia perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia.

Esimerkiksi kyse voi olla tilanteesta, jossa työntekijän oleskeluluvan hakijalla on lapsi tai lapsia. Tällöin työntekijän oleskelulupaa koskeva ratkaisu vaikuttaa myös lapsen oikeuksiin ja asemaan. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua. Myös ulkomaalaislain 6 §:ssä on säädetty lapsen edun huomioimisesta häntä koskevassa päätöksenteossa. Lapsen etu on siten huomioitava myös heidän vanhempansa oleskelulupapäätöstä tehtäessä. Ehdoton palkkaraja ei mahdollistaisi tällaista lapsen edun huomioimista.

Lapsiperheiden asemaan kiinnitetään huomiota myös hallituksen esityksessä (s. 17–18). Palkkarajaa koskevalla edellytyksellä voisi hallituksen esityksen mukaan olla vaikutuksia sellaisiin lapsiin, joiden huoltaja ei enää saisi jatkolupaa johtuen 1600 euron tulorajan asettamisesta, ja esityksessä esitetään tätä koskevia tilastoja. On kuitenkin huomioitava, että valtioneuvosto voi päättää korottaa palkkarajaa asetuksenantovaltuuden nojalla, jolloin vaikutukset lapsiin voivat olla merkittävämmät kuin hallituksen esityksessä arvioidaan.

Ulkomaalaislain 5 § sisältää säännöksen suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ulkomaalaisasioihin: ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä. Säätämällä ulkomaalaislakiin ehdottomia lupaedellytyksiä kavennetaan myös lupaviranomaisen ja tuomioistuinten harkintavaltaa huomioida esimerkiksi ulkomaalaisen yksityis- ja perhe- elämään liittyviä seikkoja osana kokonaisharkintaa.

Näin ollen yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee valiokuntaa huomioimaan lausunnossaan, että lain tulisi mahdollistaa sen soveltajalle harkintavallan poiketa tiukasta palkkarajasta esimerkiksi, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi kohtuutonta tai jos lapsen edun toteutuminen sitä edellyttää. Mahdollisuudesta poikkeamiseen tulisi säätää laissa.

Palkkarajan tasoa koskevassa harkinnassa tulisi huomioida hakijoiden asema ja oikeudet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi määrittää työntekijän oleskeluluvan palkkarajan asetuksella. Valtioneuvoston päätöksenteko suhteessa palkkarajan tasoon sidotaan lakitasolla julkisen talouden vahvistamiseen ja työvoiman saatavuuteen, minkä lisäksi huomioon on otettava työehtosopimusten mukaiset vähimmäispalkat.

Sen sijaan asetuksenantovaltuudessa ei säädetä hakijoiden aseman ja oikeuksien huomioimisesta palkkarajaa määritettäessä. Kuitenkin esimerkiksi palkkarajan merkittävä korottaminen tai tiuhaan vaihtuva palkkaraja voisivat vaikuttaa merkittävästi hakijoiden sekä myös heidän perheidensä asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että asetuksenantovaltuudessa nostettaisiin yhdeksi harkintakriteeriksi palkkarajan tason vaikutukset hakijoiden asemaan ja oikeuksiin. Palkkarajaa arvioitaessa, ennen valtioneuvoston asetuksen antamista, tulisi myös suorittaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.

Lakiesitysten yhdenvertaisuusvaikutukset on arvioitava ja huomioitava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Valtuutettu on eri lakiesitysten lausuntokierroksilla suositellut yhteisvaikutusten arviointia tehtäväksi. Tällaista arviointia ei kuitenkaan ole tehty, jolloin kokonaiskuva esimerkiksi tämän esityksen ja muiden valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutuksista ulkomaalaisten työntekijöiden asemaan jää arvioimatta.

Myös nyt tarkasteltavana olevalla esityksellä on liittymäpintoja muihin valmisteilla oleviin lainsäädäntömuutoksiin. Esimerkiksi samanaikaisesti palkkarajaa koskevan esityksen kanssa valmistellaan myös työntekijän oleskeluluvan peruuttamisen

mahdollistamista, mikäli työntekijä ei ole kolmessa kuukaudessa työsuhteen päättymisestä uudestaan työllistynyt. Kuitenkin tässä esityksessä nostetaan esille, että ”[p]alkkarajan tulisi ylittyä takautuvasti myös silloin, kun henkilö on edellisen luvan voimassaoloaikana vaihtanut työnantajaa”, ja että palkkarajan laskennallinen kuukausittainen ylittyminen tarkistettaisiin jatkolupaharkinnassa. Toisin sanoen, työntekijän tulisi ylittää oleskeluluvan ajalta laskennallinen kuukausittaiset 1600 euron palkkatulot myös sellaisissa tilanteissa, joissa hän on vaihtanut työnantajaa oleskeluluvan voimassaollessa, eli esimerkiksi joutunut työttömäksi ja työllistynyt uudestaan kolmen kuukauden sisällä. Ehdoton palkkarajaa koskeva edellytys näyttäisi siis käytännössä mitätöivän samanaikaisesti valmisteltavana olevan kolmen kuukauden suoja-ajanpienipalkkaisten työntekijöiden osalta. Tällaisia yhteisvaikutuksia ei kuitenkaan ole esityksissä tarkemmin tarkasteltu, jolloin kokonaisuudessaan eri esitysten mahdolliset vaikutukset jäävät piiloon.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Asiantuntija Elsa Korkman

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Kristina Stenman
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
kristina.stenman@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Elsa Korkman
Asiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
elsa.korkman@oikeus.fi