Hallintovaliokunta

Vastine
7.10.2024

HE 68/2024 vp

Erityisasiantuntija Ariann Grandell
Maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö
Työ- ja elinkeinoministeriö

EDUSKUNTA / HALLINTOVALIOKUNTA

Työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa hallintovaliokunnalle vastineen HE 68/2024 vp:hen valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosta.

Kelan, Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön ja SLC:n lausunnoissa ei ollut esitetty sellaista asiaa, johon olisi otettava kantaa.

1. Suhde työehtosopimukseen ja tasapuolisen kohtelun velvollisuus

EK tuo lausunnossaan ilmi, että palkoista sopiminen kuuluu ainoastaan työelämän osapuolille, eikä valtio ole osapuolena työehtosopimusneuvotteluissa. Samoin Keskuskauppakamari lausuu, että tulorajaa ei pitäisi asettaa alakohtaisen työehtosopimuksen minimipalkkaa korkeammalle tasolle. Myös Suomen Yrittäjät toteavat, että Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan tuloraja pitäisi asettaa siten, että se olisi alakohtaisen työehtosopimuksen minimi, 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. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta nostaa esiin lausunnossaan, että työsopimuslaki velvoittaa työnantajaa tarjoamaan lisätyötä ensisijaisesti jo työsuhteessa oleville työntekijöille, jotka tekevät osa-aikatyötä, ennen kun voidaan palkata uutta työvoimaa kokoaikaisiin työsuhteisiin.

- Esityksen tarkoituksena ei ole puuttua työehtosopimusten mukaisiin palkkoihin, vaan määritellä reunaehdot sille, minkälaisella palkalla voi saada työntekijän oleskeluluvan. Mikäli työntekijän palkka ei ylitä säädettyä palkkarajaa, eikä työnantajalla ole hyväksyttävää perustetta maksaa työntekijälle korkeampaa palkkaa kuin muille työntekijöilleen, ei työnantaja voi palkata työntekijää kolmannesta maasta ko. työhön. Suomen Yrittäjien ehdotuksen osalta voidaan todeta, ettei se täytä hallitusohjelmakirjausta.

PAM tuo esiin, että työsopimuslain 2 luvun 5 §:n säännöstä, joka velvoittaa tarjoamaan lisätunteja osa-aikatyöntekijöille ennen uusien työntekijöiden palkkaamista. Se ehdottaa myös, että eduskunta edistäisi lainsäädäntöä, joka velvoittaisi työnantajia esittämään osa-aikatyön käytölle laissa hyväksytyt perusteet ja vahvistaisi muulla tavoin lainsäädännössä työntekijöiden oikeutta lisätyöhön. Lisäksi se ehdottaa, että työnantajia tulisi velvoittaa raportoimaan lisätuntien tarjoamisesta työehtolomakkeessa.

- Ehdotusta siitä, että osa-aikatyön käyttämiselle tulisi säätää laissa hyväksytyt perusteet ei voida edistää ulkomaalaislainsäädännössä, vaan se kuuluu yleiseen työoikeudelliseen sääntelyyn. Työehtolomakkeessa kerättävistä tiedoista säädetään puolestaan ulkomaalaislain 71 §:n 1 momentissa, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, 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. Lupaharkinnassa selvitetään siten se, ovatko lupaa hakevan henkilön työehdot lainmukaiset, mutta ei erikseen sitä, onko työnantaja tarjonnut lisätunteja palveluksessaan jo oleville henkilöille. Työnantaja toteuttaa tämän vakuuttamalla noudattaneensa lainsäädäntöä. Lisäksi esimerkiksi palkanmaksu tarkastetaan tulorekisteristä.

2. Palkkarajan taso ja sen sitominen indeksiin

SAK tuo lausunnossaan esiin, että hallituksen tulisi selvittää palkkarajan asettamista vielä korkeammalle tasolle.

- Nyt esitettävän palkkarajan tason määrittelee pykälässä asetetut reunaehdot. Korkeamman tason selvittäminen jää hallituksen myöhempien toimenpiteiden varaan.

STM tuo lausunnossaan esiin, että palkkarajan säännöllinen, esimerkiksi vuosittainen, tarkastelu ennalta määritellyn menettelyn mukaisesti olisi tarkoituksenmukaista lakiehdotuksen tavoitteen saavuttamisen kannalta. Samoin STTK pitää tärkeänä, että palkkarajan tasoa tarkasteltaisiin vuosittain. Myös STTK katsoo, että myös lakimuutoksella asetettavaa 1 600 euron tulorajaa tulisi arvioida säännönmukaisesti vuosittain ja asetuksella varmistaa, että se esimerkiksi inflaation vallitessa tai työehtosopimusten vähimmäispalkkojen muuttuessa edelleen vastaa lakimuutoksen tavoitteisiin eli luo edellytykset tosiasialliseen toimeentuloon palkkatulolla ja kehittyy palkkatason kehittyessä. Samoin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tuo lausunnossaan esiin, että on tärkeää, että palkkarajan tason riittävyyttä seurataan säännöllisesti ja tarkastellaan myös suhteessa muihin maihin, kuten esim. Ruotsiin ja Viroon. Säännöllisellä tarkastelulla tulee ehkäistä tilannetta, jossa palkkaraja jää jälkeen yleisestä ansiokehityksestä tai ostovoiman kehityksestä, eikä enää täytä lain tavoitetta turvata tosiasiallinen toimeentulo Suomessa.

- Esityksessä ei esitetä palkkarajan vuosittaista korottamista, johtuen siitä, että hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi nimenomaan 1600 euron tulorajan asettaminen. Palkkarajan taso määritetään jatkossa valtioneuvoston asetuksella lain asetuksenantovaltuutuksen puitteissa.

3. Palkan lisät

EK, MTK, Suomen Yrittäjät ja Keskuskauppakamari tuovat lisäksi ilmi lausunnoissaan, että palkan lisät tulisi huomioida palkkarajan täyttymistä arvioitaessa. MTK toteaa lisäksi, että myös luontoisedut pitää hyväksyä osana palkkaa.

- Esityksessä todetaan, että lisiä ei huomioida osana palkkarajaa. Syynä tälle on, että erilaisten lisien kertyminen on oleskelulupaa hakiessa epävarmaa, eikä niiden suuruutta voida varmasti arvioida. Sen sijan jatkolupaa hakiessa, kun takautuvasti arvioidaan, onko palkkaraja ylittynyt edellisen luvan voimassa ollessa, lisät voidaan huomioida, koska niiden suuruus on todennettavissa. Myöskään nykyisen toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioinnin yhteydessä ei lisiä huomioida, kuin hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa, jos esimerkiksi työ on luonteeltaan sellaista, että siinä aina maksetaan yötyölisää (esimerkiksi varhaisjakelu).

  Luontoisedut hyväksytään esityksen mukaan osaksi palkkaa, kunhan ne ovat korkeintaan Verohallinnon vuosittaisen päätöksen (Verohallinnon päätös toimitettavassa verotuksessa noudatettavista luontoisetujen laskentaperusteista) mukaisia, eivätkä ne ole rahapalkkaa suuremmat.

4. Palkkarajan soveltaminen jatkolupiin

Keskuskauppakamari tuo lausunnossaan ilmi, että palkkarajaa ei tulisi lainkaan soveltaa jatkolupiin, koska ei ole kansantalouden näkökulmasta perusteltua, että jo Suomeen integroituneita työntekijöitä pakotettaisiin käytännössä poistumaan maasta nostetun tulorajan takia.

> - On mahdollista, että jatkolupia jää palkkarajan johdosta myöntämättä. Tämä on myös tunnistettu esityksessä (s. 9-17). Tiedossa on kuitenkin, että palkat tyypillisesti ovat suurempia kuin mitä ensimmäistä lupaa hakiessa ilmoitetaan. Tämä johtuu siitä, että henkilön palkka tyypillisesti nousee, kun työkokemusta ja osaamista kertyy. Kun esityksen tavoitteena on, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, on perusteltua, että palkkaraja koskee myös jatkolupia.

5. Hyväksikäytön riski

HEUNI toteaa lausunnossaan, että työnantajat voivat jättää palkkoja maksamatta tai vaatia työntekijöitä palauttamaan niitä.

> - Tämä riski on olemassa jo nyt, eikä se muutu esityksen myötä.

Lisäksi HEUNI toteaa, ettei työntekijää tulisi sanktioida esim. ulkomaalaisrikkomuksesta tapatuksissa, joissa hänen palkkansa ei ole täyttänyt palkkarajaa, jos hän tosiasiassa on hyväksikäytön uhri.

> - Se, ettei täytä lupaehtoja, ei ole työntekijälle rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena. Migri tunnistaa lupaharkinnassa jo nyt tapauksia, joissa vaikuttaa siltä, että henkilö on hyväksikäytön uhri. Tällöin tällainen henkilö ohjataan hakemaan työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupaa (UlkL 54 b §).

6. Säännösten kiertäminen

HEUNI tuo lisäksi esiin lausunnossaan, että asetettavaa palkkarajaa voidaan pyrkiä jatkossa kiertämään hakemalla työntekijän oleskeluluvan sijaan kausityölupaa.

> - Kausityölupa on työntekijän oleskelulupaa edullisempi lupa ja siihen liittyvä menettely on hieman kevyempi kuin työntekijän oleskelulupa muun muassa johtuen siitä, että siihen ei sisälly saatavuusharkintaa. Näin ollen, jos työnantaja palkkaa työntekijöitä kausityöhön, on heidän jo nykytilassa ollut kannattavaa käyttää kausityölain mukaisia lupia työntekijän oleskeluluvan sijaan. Lupaharkinnassa varmistetaan, että kyseessä on nimenomaan kausityö, eikä ympärivuotinen työvoiman tarve.

7. Vaikutukset perheenyhdistämiseen ja lasten oikeuksiin

Keskuskauppakamari huomauttaa, että perheenyhdistämisen tulorajat ovat Suomessa varsin korkeat, ja nousevat 1.11. alkaen. Käytännössä perheenkokoajan tulee tienata vähintään 3900 euroa kuukaudessa saadakseen Suomeen puolison ja kaksi lasta. Kun perheenkokoaminen ei tule kyseeseen, on tyypillinen ratkaisu etsiä puolisolle töitä työntekijän oleskeluluvalla. Tulorajat eivät kuitenkaan mahdollista myöskään puolisolle osa-aikatyöntekoa, mikäli tulot jäävät alle 1600 euron. Olisikin perusteltua, että hallitus osana selvitystään perheenyhdistämisen tulorajoista ottaisi tarkasteluun perheenjäsenen työnluvan toimeentulovaatimukset.

> - Puoliso voisi edelleen hakea työntekijän oleskelulupaa, jos perheenkokoajan tulot eivät riitä perheen yhdistämiseen. On totta, että puolison tulisi jatkossa tienata enemmän saadakseen luvan, mutta arvio siitä, että osa-aikatyö ei lainkaan olisi mahdollista on virheellinen. On olemassa runsaasti aloja, joilla palkka ylittää asetettavan palkkarajan reilusti. Näillä aloilla myös osa-aikatyö on mahdollista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan eriävissä mielipiteissä nostetaan esiin, että palkkarajasta tulisi voida poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii, kuten ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesta toimeentuloedellytyksestä.

> - Työntekijän oleskelulupaan ei sovelleta ulkomaalaislain 39 §:ää, vaan sen 71 §:n 3 kohdassa säädettyä toimeentuloedellytystä, jonka mukaan toimeentulon on oltava turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla. Tästä ei ole säädetty poikkeuksia. Nyt asetettava palkkaraja koskee samoin ainoastaan työntekijän oleskelulupaa.
>
> Lapset eivät hae työntekijän oleskelulupaa, vaan tilanteissa, joissa perheenkokoajalla on työntekijän oleskelulupa hakevat lapset tilapäistä tai jatkuvaa oleskelulupaa joko UlkL 45 tai 47 §:n eli perhesiteen perusteella. Näihin oleskelulupiin sovelletaan yleistä toimeentuloedellytystä, eli 39 §:ää. Näin ollen, tilanteissa, jossa lapsen huoltajalla on työntekijän oleskelulupa ja lapsi hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella, voidaan lapsen toimeentuloedellytyksestään edelleen poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii, kuten tähänkin asti. Sama koskee puolison perhesideperusteista oleskelulupaa. Esityksellä ei muuteta tätä sääntelyä.

8. Valvonta

Heuni toteaa lausunnossaan, että valvonnan tarve nousisi esityksen johdosta. Työsuojeluviranomaiset toteavat että nyt esitetyt muutokset eivät välittömästi lisää valvonnan tarvetta, mutta että sillä voi olla välillisiä vaikutuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo lausunnossaan esiin, että valvonnassa voi nousta haasteeksi, että palkkarajan tulee ylittyä laskennallisesti kuukausittain työntekijän koko oleskeluluvan aikana. Työsuojelutarkastuksella ei ole samanlaista mahdollisuutta kuin lupaharkinnassa katsoa koko luvan voimassaoloaikaa, vaan siinä voidaan huomioida vain palkka tarkastushetkellä ja tämän arvioinnin perusteella päättää jatkotoimenpiteistä. 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.

> - Tältä osin palkkarajan sääntely vastaa täysin nykyistä toimeentuloedellytystä (UlkL 71 §:n 3 kohta) koskevaa sääntelyä, jota työsuojeluviranomainen niin ikään valvoo. Lainkohdan säännöskohtaisten perusteluiden (HE 114/2022 vp, s. 86) mukaan toimeentulon tulee olla turvattu laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa. Näin ollen valvonnan osalta ei tapahdu muutosta. Työsuojeluviranomaisen on myös mahdollista noudattaa harkintaa poliisille tehtävän ilmoituksen osalta, kun sen UlkL 85 §:n 2 momentin mukaan tulee tehdä ilmoitus polisiille, jos sillä on todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen.

9. Toimeentuloedellytyksen suhde palkkarajaan

Oikeusministeriö tuo lausunnossaan esiin, että toimeentuloedellytys (UlkL 71 §:n 3 kohta) olisi ristiriidassa uuden asetettavan palkkarajan kanssa. Oikeusministeriö näkee, että tilanteessa, jossa lain sääntely on ristiriidassa asetuksen kanssa, tulisi lakia soveltaa ensisijaisesti.

> - Kuten esityksessä tuodaan ilmi, ulkomaalaislain 71 §:n 3 kohdan täsmennys on säädöshuollollinen, eikä sillä muuteta voimassa olevaa oikeustilaa. Nyt voimassa olevan lainkohdan perusteluissa todetaan hieman epätarkasti siitä, minkälainen palkka täyttää toimeentuloedellytyksen. Koska perusteluita ei voida muuttaa muuttamatta lainkohtaa, on itse pykälää täsmennetty kuvaamaan paremmin, miten toimeentuloedellytyksen voi täyttää.

Palkkaraja sen sijan on toimeentuloedellytyksen lisäksi uusi edellytys luvan myöntämiselle, samoin kuin erityisasiantuntijan palkkavaatimus (UlkL 73 §), jonka mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta erityisasiantuntijan oleskelulupa, jos hän toimii erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä, josta hänelle maksettava palkka on vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka. Toimeentuloedellytyksen tulee edelleen täyttyä, eli palkan tulee olla työehtosopimuksen mukainen tai vastaavista samankaltaisista tehtävistä maksettavan palkan suuruinen ja työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn euromäärän suuruinen, jonka lisäksi palkan tulee ylittää palkkaraja, jonka euromääräinen suuruus määritellään valtioneuvoston asetuksella. Toimeentuloedellytys on edelleen tärkeä säilyttää, koska se koskee muitakin työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia.

10. Asetuksenantovaltuutus

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että asetuksenantovaltuutus on huomattavan väljä ja että tulorajan minimitason asettaminen vaikuttaa jäävän käytännössä pitkälti valtioneuvoston asetuksen varaan. Myös Keskuskauppakamari toteaa, että valtioneuvosto voisi mielivaltaisesti asettaa tulorajan. Samoin Kuntaliitto toteaa, että vaarana on, että palkkarajaa jatkossa nostetaan niin korkealle, että kansainvälisten työntekijöiden rekrytointi vaarantuu.

- Esitys pohjautuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”Työntekijän oleskeluluvan tuloraja nostetaan siten, että se on alakohtainen TES:n minimi, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa…. Lakia muutetaan siten, että jatkossa tulorajoista päätetään valtioneuvoston asetuksella.”

Koska hallitusohjelmassa on jo päätetty taso, jolle palkkaraja tulee asettaa, on asetuksenantovaltuutuksen muotoileminen ollut haastavaa. Vaihtoehtoisesti palkkarajasta olisi voitu säätää lailla, kuten erityisasiantuntijoiden kohdalla, mutta se ei olisi täyttänyt hallitusohjelman kirjausta. Valtuutusta on pyritty lausuntopalautteen perusteella täsmentämään ja lisäksi ennen esittelyä on pyydetty oikeuskanslerinvirastolta esityksen ennakkotarkastusta erityisesti valtuutuksen näkökulmasta. OKV:n ennakkotarkastusmuistiossa kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että valtuutus oli muotoiltu niin, että valtioneuvoston tulisi palkkarajaa asettaessa ’ottaa huomioon’ julkinen talous. Tämä muutettiin velvoittavampaan muotoon ennen esityksen antamista eduskunnalle. OKV piti valtuutusta jokseenkin väljänä, mutta perustuslain mukaisena.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (72 ja 72 a §:t) kerrotaan tarkemmin siitä, minkälaisten laskelmien perusteella palkkarajan taso tulisi määritellä. Perusteluiden mukaan 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. Tällä täsmennetään sitä, miten pykälässä mainittuja kriteerejä tarkastellaan: julkisen talouden vahvistamista ja toisaalta sitä, ettei työvoiman saatavuus saisi tarpeettomasti vaarantua.

Hallintovaliokunta voi kuitenkin halutessaan pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta asetuksenantovaltuutukseen liittyen.

11. Julkisen talouden vahvistaminen

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että esityksen keskeinen tavoite julkisen talouden vahvistamisesta näyttäisi jäävän toteutumatta, koska palkkarajan asettamisen julkistaloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Myös STTK nostaa esiin tämän näkökulman lausunnossaan. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että 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.

> - Työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön laatiman selvityksen perusteella 35-vuotiaan EU/ETA-alueen ulkopuolelta maahan tulevan työperusteiseksi oletetun maahanmuuttajan, jonka palkkatulo on 1 600 euroa kuukaudessa, vaikutus julkiseen talouteen on vähäinen ja pääasiassa lähellä nollaa. Tämän ylittävällä tulolla siis voidaan varovaisesti arvioida, että julkinen talous vahvistuu ja vastaavasti arvioida, että tämän alittavalla tulolla maahanmuutto ei vahvista, vaan heikentää julkista taloutta. Näin ollen, kun siirrytään toimeentuloedellytyksestä (1399 e) palkkarajaan (1600 e), maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta suhteessa tilanteeseen, jossa erillistä palkkarajaa ei aseteta. On myös syytä huomioida, että käytännössä tasan 1 600 euroa ansaitsevia on varsin vähän ja suurin osa palkkarajan asettamisen jälkeen maahan tulevista ansaitsi tätä enemmän.
>
> Valtiovarainministeriön lausunnossa nostettu näkökulma korostaa sitä, että vaikutukset julkiseen talouteen ovat eri aikavälillä erilaiset. Vaikutuksia on kuitenkin mielekkäämpää arvioida koko elinkaaren ajalta, sillä vakuuttavia perusteita lyhyemmän aikajakson valinnalle on vaikea löytää. Lyhyellä aikavälillä 1 600 euron tulorajan vaikutus julkiseen talouteen saattaa olla negatiivinen, mutta pidemmällä aikavälillä vaikutus päätyisi arvion mukaan positiiviseksi.

12. Palkkarajasta poikkeaminen työttömyyden takia

PAM esittää lausunnossaan huolensa siitä, ettei hallituksen esityksessä oteta huomioon työttömyyttä palkkarajasta poikkeavana tilanteena. Ehdotuksen mukaan tulorajan tulee täyttyä myös työnantajan vaihdon yhteydessä, mikä voi asettaa työntekijät kohtuuttomiin tilanteisiin. PAM tuo esiin, että tulorajaan ja kolmen/kuuden kuukauden suoja-aikaan liittyvät esitykset ovat ristiriidassa keskenään, koska työttömyyden jättäminen poikkeustilanteiden ulkopuolelle voi johtaa tilanteisiin, joissa oleskelulupaa ei uusita, vaikka uusi työpaikka olisi löytynyt asetetun kolmen tai kuuden kuukauden määräajan sisällä. Tämä näkökohta nostetaan esiin myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon eriävissä mielipiteissä.

> - Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”mikäli sille on hyväksyttävä syy, ettei palkkaa tiettynä 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 sijan esimerkiksi vanhempainvapaalla oleminen jatkolupaa hakiessa ei muodostuisi ongelmaksi, kunhan henkilöllä on edelleen olemassa työsuhde, josta maksettava palkka ylittää palkkarajan.”
>
> Luettelo ei ole tyhjentävä ja hyväksyttäviä syitä voi olla muitakin kuin perusteluissa mainittu maahan saapuminen myöhemmin tai vanhempainvapaa. Näiden tilanteiden arviointi jää Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön varaan. Myös esimerkiksi lomauttaminen on tilanne, jossa henkilön tulot vähenevät tilapäisesti ja jonka voitaisiin katsoa olevan hyväksyttävä.

Esitystä, jolla hallitusohjelman niin kutsuttu kolmen tai kuuden kuukauden sääntö toimeenpannaan, ei ole vielä annettu eduskunnalle. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan ”Työperusteinen oleskelulupa sidotaan nykyistä vahvemmin työhön siten, että Suomesta on poistuttava, jos henkilön työsuhde loppuu eikä hän ole kolmen kuukauden kuluessa solminut uutta työsuhdetta. Säädetään laissa, että työnantajan on ilmoitettava työperäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevan työsuhteen loppumisesta Maahanmuuttovirastolle sanktion uhalla.” Koska esitys on vasta valmisteluvaiheessa, ei nyt käsiteltävän esityksen perusteluissa voida todeta siitä, että ns. työnhakuaika on hyväksyttävä syy sille, ettei palkkaraja ole edellisen luvan voimassaoloaikana täyttynyt. Tämä tullaan kuitenkin huomioimaan myöhemmin annettavassa esityksessä.

13. Työvoimapula-alat

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että työvoimapula-alat tulisi rajata esityksen ulkopuolelle.

- Esityksessä todetaan, että sen vaikutukset työvoiman saatavuuteen ovat varsin rajalliset, kun arvioidaan, että noin 120-250 työntekijän oleskelulupaa jäisi myöntämättä vuosittain sen asettamisen johdosta. Mikäli palkkarajasta vielä tehtäisiin alakohtaisia poikkeuksia, esityksen vaikutukset jäisivät kaikkinensa hyvin vähäisiksi. Lisäksi se voisi vaarantaa esityksen toisen tavoitteen julkisen talouden vahvistamisesta. Monissa työvoimapula-ammateissa työvoimapula johtuu osin matalalasta palkkatasosta. Jos ammatin palkkataso jää reilusti alle 1 600 euron, ei työvoimapulan vähentäminen työvoiman tarjontaa lisäämällä ole välttämättä kokonaisvaikutuksiltaan mielekkäin ratkaisu.

14. Alueellinen jousto

Siirtolaisinstituutin lausunnossa on esitetty alueellista joustoa palkkarajaan. Ehdotuksen syynä on, että asumiskustannukset ovat joillakin alueilla huomattavasti pääkaupunkiseutua pienemmät, joka myös mahdollistaa pienemmällä palkalla toimeen tulemisen. Samoin STTK nostaa tämän näkökulman esiin lausunnossaan.

- Esitys ei nykymuodossaan mahdollista alueellista joustoa palkkarajaan, eikä tällainen ratkaisu olisi hallitusohjelman mukainen. Alueellisen jouston luominen vaatisi isoja muutoksia esitykseen sekä suomalaisen työmarkkinajärjestelmän palkanmuodostukseen laajemmin. Lisäksi tulisi luoda instrumentti, jolla määritellään ne alueet, joilla palkkarajasta poiketaan ja määritellä myös palkkarajan taso näillä alueilla. Myös palkkarajan tason määrittelyyn tulee luoda mittaristo, jolla varmistetaan, että alueen asumiskustannukset sekä työpaikat ja niiden luonne on riittävästi otettu huomioon tasoa määritellessä. Asumiskustannukset voivat vaihdella huomattavasti myös alueiden sisällä. Esimerkiksi maakuntakeskuksissa asumiskustannukset ovat suuremmat kuin niiden ulkopuolella. Olisi huomattavan työlästä ja vaikeaa määritellä jokaiselle maakunnalle oma palkkaraja, joka kuitenkin sijoittuisi 1399 euron ja 1600 euron välille. Näin pienen vaihtelun huomioimisen hyöty on kyseenalaista, kun tiedossa kuitenkin on, että vain yhden työehtosopimuksen kokoaikatyön palkan on tunnistettu jäävän 1600 euron palkkarajan alle (kenkä- ja nahkateollisuuden työehtosopimus 1585,92 euroa). Esimerkiksi maaseutuelinkeinojen työehtosopimuksen kokoaikatyöstä maksettava alin palkka (1 608,20) ylittää palkkarajan.

Lisäksi alueellisten joustojen huomioiminen olisi haastavaa myös siksi, että palkkarajan asettamisella tulisi vahvistaa julkista taloutta ilman, että työvoiman saatavuus heikkenee. Tällaiset arviot ovat myös valtakunnallisella tasolla ainoastaan suuntaa-antavia ja alueellisella tasolla tarkkojen rajojen asettaminen niin, että nämä ehdot täyttyvät, olisi huomattavasti vaikeampaa.

15. Suhde apurahalla työskentelyyn

Vastinepyynnössä pyydetään erikseen selvittämään myös ehdotetun sääntelyn suhdetta apurahalla tapahtuvaan työskentelyyn (Tilastokeskuksen tilastoissa apurahaa ei välttämättä tilastoida palkkatuloksi).

> - Apurahalla työskentelevät ovat ns. opiskelija-tutkijalain (laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 719/2018) mukaisia tutkijoita. Työntekijän oleskelulupaa, joita nyt asetettava tuloraja koskee, ei voi saada apurahatulojen perusteella. Oleskeluluvan voi saada ainoastaan työsuhteessa työskentelyä varten ja toimeentulon tulee olla turvattu palkkatuloilla.

16. Urheilijat

Suomen Olympiakomitean lausunnossa todetaan, että palkkarajan asettamisella on vaikutuksia joukkueurheiluun.

> - Selvyyden vuoksi todetaan, ettei esityksellä ei ole vaikutusta ammattiurheilijoiden asemaan. Urheilijat tulevat Suomeen ns. muu työnteko-luvalla (UlkL 74 § muu oleskelulupa ansiotyötä tai elinkeinon harjoittamista varten), johon nyt ehdotettava palkkaraja ei soveltuisi.

17. Päivitetty lakiehdotus

Esityksen käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, ettei lakimuutosta ole mahdollista saattaa voimaan 1.11.2024 mennessä. Tämän johdosta katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, että voimaantulopäivä olisi 1.1.2025.

Tällöin ulkomaalaislain 72 a §:n muutosta ei lainkaan tarvittaisi, koska sen voimassaolo lakkaa vuodenvaihteessa. Tämän vastineen liitteenä (liite 1) on muutetut pykälät.

17. Muutos perusteluihin

72 a ja 72 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin esitetään pientä korjausta. Perusteluiden mukaan ”Arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisiä tai vuosilomiin liittyviä korvauksia (esim. vuosiloma-ajan palkka, lomakorvaus). Palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja.”

> - Tämä esitetään korjattavan muotoon ”Arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanlisiä. Palkan tulee ilman lisiä ylittää palkkaraja.” Mainінta vuosilomasta ehdotetaan poistettavaksi, koska vuosiloma-ajan palkka ei ole palkanlisä, vaan normaalia palkkaa, jota maksetaan siltä ajalta, kun henkilö on vuosilomalla.

LIITE 1 Pykäläehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

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

71 §

Työnteon perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleiset edellytykset

Oleskeluluvan myöntäminen työntekoa varten edellyttää, että:

— — — —