



LAUSUNTO

Erityisasiantuntija Ariann Grandell

16.9.2024

VN/1/2024

maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö

HE 68/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Viite: Hallintovaliokunnan asiantuntijakuuleminen tiistaina 17.9.2024 klo 12.15

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua valiokunnalle esityksestä ja lausuu seuraavaa:

Yleistä esityksestä

Esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi erillinen palkkaraja, jonka taso määritellään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi sääntelyä toimeentuloedellytyksen alarajasta osa-aikatyössä. Esitys perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan työntekijän oleskeluluvan tuloraja nostetaan siten, että se on alakohtainen TES:n minimi, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa. Palkkaraja ei koskisi muita työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Työntekijän oleskelulupa (TTOL) on ns. yleislupa, eli tätä lupaa haetaan, jos ei työtehtävää varten ole olemassa erillistä oleskelulupaa (esim. kausityö, erityisasiantuntijat tms.)

Palkkaraja

Työntekijän oleskelulupaan ehdotetaan lisättävän erillinen palkkaraja. Tarkoituksena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, ilman että palkkarajan asettaminen rajoittaisi liikaa työvoiman saatavuutta. Muun muassa nämä kaksi reunaehto huomioiden voitaisiin palkkarajaa muuttaa valtioneuvoston asetuksella.

Sääntely on toteutettu lisäämällä työntekijän oleskeluluvan osapäätöstä (72 a §, voimassa 31.12.2024 asti) ja työntekijän oleskelulupaa (72 §, voimassa 1.1.2025 alkaen) koskevaan pykälään uusi edellytys, jonka täyttyminen tulee oleskelulupaa myöntäessä täytyä. Jatkossa edellytettäisiin muiden edellytysten lisäksi, että lupaharkinnassa varmistetaan, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita erillistä palkkarajaa.

Palkkaraja on toimeentuloedellytyksen ja muiden edellytyksien lisäksi uusi edellytys työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle, eikä sulje pois muita edellytyksiä, vastaavasti kuin erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimus (UlkL 73 §, *palkka on vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka*).

Palkkarajan voi täyttää yhdellä tai useammalla osa-aikaisella työsuhteella. Lupaharkinnassa varmistettaisiin, että työsuhteiden yhdistäminen ilmoitetulla tavalla on käytännössä mahdollista.

Luontoiseduilla voitaisiin kerryttää tulorajan palkkavaatimusta, mutta lupaharkinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että luontoisetujen arvot ovat korkeintaan Verohallinnon vuosittaisen päätöksen (Verohallinnon päätös toimitettavassa verotuksessa noudatettavista luontoisetujen laskentaperusteista) mukai-

sia, eivätkä ne saa olla rahapalkkaa suuremmat. Tällä pyritään varmistamaan, että työntekijälle jää riittävä rahapalkka. Riittävä rahapalkka vähentää riippuvuutta työnantajasta ja helpottaa irtaantumista, mikäli työsuhteessa esiintyy hyväksikäyttöä.

Palkkarajan täyttymisen arvioinnissa ei otettaisi huomioon mahdollisia palkanliisiä tai vuosilomiin liittyviä korvauksia (esim. lomakorvaus). Palkan tulee siis ilman lisiä ylittää palkkaraja.

Palkan tulisi ylittää palkkarajan koko sen ajan, kun henkilö työskentelee luvan turvin Suomessa. Palkkarajan tulisi ylittyä laskennallisesti kuukausittain työntekijän oleskeluluvan voimassa ollessa ja tämä tarkistettaisiin viimeistään jatkolupaharkinnassa. Tässä arvioinnissa voitaisiin huomioida palkka kokonaisuudessaan mukaan lukien lomarahat, lisät ja muut palkanosat. Mikäli sille on hyväksyttävä syy, ettei palkkaa tiettyinä kuukautena ole kertynyt, kuten että henkilö ei ole saapunut maahan heti kun lupa on myönnetty, voitaisiin tämä jatkolupaharkinnassa ottaa huomioon. Palkkarajan tulisi ylittyä takautuvasti myös silloin, kun henkilö on edellisen luvan voimassaoloaikana vaihtanut työnantajaa.

Asetuksenantovaltuutus

Palkkarajan suuruudesta säädetään samoissa pykälissä olevissa erillisissä asetuksenantovaltuutuksissa. Palkkarajan tulee olla euromääräinen ja se tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaaranna tarpeettomasti. Lisäksi olisi otettava huomioon työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Valtioneuvoston asetuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan lain kanssa. Palkkarajan tason määrittelemiseksi tulisi tehdä vastaavia laskelmia kuin nyt HE:n tueksi tehdyssä selvityksessä tulorajan asettamisen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ja julkistalouteen.

Vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitaisiin elinkaarilaskelmien avulla ja vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ammatti-, toimiala-, ja aluekohtaisesti työvoimapula huomioiden. Nämä arviot asettaisivat valtioneuvostolle raamit, joiden puitteissa palkkaraja tulisi asettaa. Arvioissa huomioitaisiin yleinen ansiotason kehitys. Vaikka tällä tavalla ei saada absoluuttista vastausta siihen, mille tasolle tuloraja tulisi asettaa, antaa se haarukan mille välille palkkaraja voidaan asetuksenantovaltuutuksen puitteissa asettaa. Tällöin valtioneuvoston harkintaan jäisi palkkarajan asettaminen tämän haarukan sisälle.

Osa-aikaisen toimeentuloedellytys

Työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää myös osa-aikaiseen työhön, kunhan ulkomaalaislaissa oleva toimeentuloedellytys (71 §:n 3 kohta) - ja tämän esityksen hyväksymisen jälkeen myös erillinen 1 600 euron palkkaraja - täyttyvät. Tällä hetkellä lainkohdan mukaan ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. Esitöissä (HE 114/2022 vp) täsmennetään että arvioitaessa toimeentulon riittävyyttä osa-aikaisen työn osalta, vähimmäisrajana pidetään sitä, että työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttää työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työssäoloa.

Toimeentuloedellytyksen täyttymistä osa-aikatyössä on vakiintuneesti tulkittu niin, että myös osa-aikaisessa työssä palkan pitää olla nimenomaan koko-aikatyön työssäoloa vastaava. Työttömyysturvalaissa säädetään kuitenkin erikseen työssäoloehdon kertymisestä osa-aikatyössä (5 luvun 4 §:n 1 mo-

mentti), josta syystä ulkomaalaislain esityöt ovat hieman epätarkat suhteessa soveltamiskäytäntöön. Tämän vuoksi ehdotetaan lainkohtaan tarkennettavan erikseen, mitä toimeentuloedellytyksen täyttymisellä tarkoitetaan. Toimeentuloedellytys täyttyy, kun palkka on vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn euromäärän suuruinen ja työehtosopimuksen mukainen tai, jos alalla ei ole työehtosopimusta, palkka vastaa vähintään mainitussa momentissa säädettyä euromäärää ja samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkaa. Palkan tulisi siis aina vastata kokoaikatyön työssäoloehdon vastaavaa palkkaa (1399 euroa vuonna 2024). Muutoksella on tarkoitus täsmentää sääntelyä vastaamaan soveltamiskäytäntöä, ei muuttaa sitä.

Erillisen työntekijän oleskeluluvan palkkarajan voimaantulon jälkeen toimeentuloedellytyksen tulkinnan merkitys olisi rajallinen, koska tämä koskisi vain muuta ansiotyön tai elinkeinonharjoittamisen perusteella myönnettävää oleskelulupaa (UlkL 74 §).

Ammattiurheilijoiden asema

Tällä 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.

Lisäksi lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa myös ammattiurheilijan oikeusaseman mahdolliseen muuttumiseen hallituksen esitykseen HE 26/2024 vp pohjautuvan lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Kyseessä on sisäministeriössä valmisteltu esitys, joka on koskenut yleisiä maahantulon edellytyksiä, jotka kuuluvat sisäministeriön toimivaltaan. Työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuuluu työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto. Myös ammattiurheilijat saapuvat maahan edellä kuvatusti työperusteisten oleskelulupien turvin.

Ulkomaalaislain 36 a §:n 1 kohdassa todetaan, että oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Pykälää koskeissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: *”Tämän kohdan piiriin kuuluisi esimerkiksi maahantulo lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitettulla Schengen-viisumilla, vaikka suunniteltuna olisi jäädä maahan oleskelemaan viisumin voimassaolon jälkeen. Schengen-viisumi on maahantulolupa Suomeen ja myös koko Schengenmaiden alueelle lyhytaikaista ja tilapäistä vierailua varten enintään 90 päiväksi 180 päivän ajanjaksolla. Schengen-viisumin myöntämisen ehtona on viisumisäännöstön mukaisten edellytysten täyttyminen, kuten edellytys, että viisuminhakija aikoo poistua Schengen-alueelta ennen viisumin voimassa olon päättymistä. Schengen-viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen oleskelevilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole myöskään oikeutta opiskella tai työskennellä Suomessa tai tulla viisumilla Suomeen hakeakseen oleskelulupaa perhesiteen perusteella.”*

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kuitenkin, että ulkomaalaislain 81 b §:ssä säädetään tilanteista, joissa ulkomaalaisella on poikkeuksellisesti viisumilla tai viisumivapaasti oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Näihin tehtäviin lukeutuu muun muassa tilanteet, joissa henkilö tulee kutsun tai sopimuksen nojalla ammattitaiteilijaksi tai -urheilijaksi tai tällaista avustavaksi, huoltavaksi tai valmentavaksi työntekijäksi tai elinkeinonharjoittajaksi tai urheilu-tuomariksi.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 114/2022 vp) on todettu, että oikeutta työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen ei olisi, jos ennalta on tiedossa, että työ tai elinkeinon harjoittaminen tulee kestämään yli 90 päivää. Jos tiedetään jo ennalta, että Suomessa tehtävä työ tai elinkeinon harjoittaminen kestää yli 90 päivää, tulisi ulkomaalaisen hakea oleskelulupaa ennen Suomeen saapumista. Työnteko-oikeus ja oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa keskeytyy viimeistään 90 päivän jälkeen siihen saakka, kunnes ulkomaalaiselle on myönnetty työntekijän oleskelulupa tai muu työntekoon oikeuttava taikka elinkeinon harjoittamiseen oikeuttava oleskelulupa. Maassa oleskelu ja oleskeluluvan hakeminen eivät luo työnteko-oikeutta tai oikeutta harjoittaa elinkeinotoimintaa tilanteessa, jossa sitä ei lain perusteella ole olemassa ennen oleskeluluvan myöntämistä.

Näin ollen viisumilla tai viisumivapaasti olisi mahdollista saapua Suomeen urheilemaan nimenomaan tilapäisesti. Mikäli tarkoitus on saapua pidemmäksi aikaa, tulisi työhön jo lähtökohtaisesti hakea oleskelulupaa. Maahanmuuttoviraston tulisi työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan oleskelulupapäätöstä tehdessään arvioida maahantulon alkuperäistä tarkoitusta pohtiessaan, onko henkilö saapunut maahan viisumilla tai viisumivapaasti tarkoituksenaan jäädä maahan oleskelemaan viisumin voimassaolon jälkeen. Kyseessä on yksilöllinen harkinta, johon vaikuttaa kaikki käytettävissä oleva aineisto. Kategorista tulkintaa siitä, että kaikki viisumilla tai viisumivapaasti maahan saapuvat urheilijat olisivat hakeneet oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta, ei voitane lainkohdan perusteella tehdä.

Jakelu Eduskunta/hallintovaliokunta

Tiedoksi TEM/MAKO
TEM/ohjy