



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta ulkomaalaislain 71 ja 72 a §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamisesta

Ulkomaalaislain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta puuttuu kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista, jolloin esitysluonnoksen perusteella on hankalaa saada käsitystä lainmuutoksen tarpeesta. Esityksessä on hyödynnetty hyvin tutkimus- ja tilastotietoa. Vaikutuksia yrityksille, julkiselle taloudelle sekä työperusteisen oleskelu- ja jatkoluvan hakijoille tulisi tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksestä ei saa käsitystä julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten todellisesta suuruusluokasta, sillä arviot keskittyvät henkilötason elinkaarivaikutuksiin. Esityksen vaikutuksia julkiseen talouteen tulisi selkeyttää kuvaamalla tarkemmin vaikutusten euromääräistä suuruusluokkaa esimerkiksi vuositasolla.
- Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin esityksen vaikutuksia sellaisille työperusteista oleskelulupaa tai jatkolupaa hakeville ulkomaalaisille, jotka työskentelevät epätyypillisissä työsuhteissa tai jotka eivät tee työtä työsuhteessa.
- Esityksessä tulisi käsitellä palkkarajan asettamismekanismiin liittyviä epävarmuuksia. Millaiset mahdollisuudet yrityksillä on ennakoita palkkarajan muutoksia? Miten usein palkkaraja voisi käytännössä muuttua?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.



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

Esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskelulupaan erillinen tuloraja, jonka taso määritellään valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi sääntelyä toimeentuloedellytyksen alarajasta osa-aikatyössä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksen tavoitteina on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, mahdollistaa maahan saapuvien työntekijöiden itsensä elättäminen ansaitsemallaan palkalla ja lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Lisäksi esityksen tavoitteena on rajoittaa maahanmuuttoa niille aloille, joilla palkka on alle 1600 euroa kuukaudessa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta on hankalaa saada käsitystä lainmuutoksen tarpeesta, sillä esityksestä puuttuu kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista. Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, onko työperusteisten oleskelulupien nykyisessä toimeentuloedellytyksen täyttymisessä sellaisia epäkohtia, jotka edellyttävät lainmuutosta. Esitysluonnoksessa voisi esimerkiksi tutkimuskirjallisuuteen nojaten kuvata, onko oleskeluluvan saaneilla ollut todennetusti ongelmia elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla.¹

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että esityksellä on vaikutuksia muun muassa julkiselle taloudelle, yrityksille, työllisyydelle sekä oleskelulupaa hakeville. **Arviointineuvosto katsoo**, että lukijan on kuitenkin työlästä saada käsitystä esityksen olennaisista vaikutuksista. Esityksen olennaisia vaikutuksia tulisi kirkastaa esimerkiksi laatimalla yhteenveto, taulukko tai tiivistelmä näistä vaikutuksista ja niiden merkittävydestä.

Esitysluonnoksen taustalla on työperusteista maahanmuuttoa koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttaminen. Esitysluonnoksessa todetaan, että vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikutukset olisivat samoja kuin esitysluonnoksessa esitetyn tulorajamallin vaikutukset. **Arviointineuvosto katsoo**, että hallitusohjelmakirjaukset ovat rajanneet ministeriön mahdollisuuksia arvioida sääntelyvaihtoehtoja esitysluonnoksessa. Lisäksi esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten esityksen tavoitteisiin päästäisiin vaihtoehtoisin keinoin.

¹ Esimerkiksi Kelan tutkimuksen ([Jauhiainen ja Raivonen 2020. Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Työpapereita 157/2020](#)) mukaan maahanmuuttajat saavat toimeentuloa turvaavia etuuksia selvästi useammin kuin kantaväestö. Maahanmuuttajat saivat vuonna 2018 erityisesti työttömyysturvaa, asumistukia ja perustoimeentulotukea muuta väestöä yleisemmin. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien heikompi työllisyys ja pienituloisuus lisäävät etuuksien tarvetta.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että ulkomaisen lainsäädännön ja ulkomailla käytettyjen keinojen kuvaamiseksi on tehty aihepiiriin liittyvä kysely muille EU-maille hyödyntäen hallinnonalan kansainvälistä verkostoa. Kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että myös eräissä muissa Euroopan maissa on käytössä tuloaraja oleskeluluvan saamiseksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että ulkomaisen lainsäädännön ja ulkomailla käytettyjen keinojen kuvauksesta ei käy kuitenkaan ilmi, miten kansainvälisiä kokemuksia on hyödynnetty esityksen valmistelussa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutoksella ei itsessään ole suoria vaikutuksia yrityksiin. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu asetuksenantovaltuuden nojalla myöhemmin säädettävän palkkarajan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia yrityksille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata yrityksiin kohdistuvien vaikutusten suuruusluokkaa.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan esityksellä luotaisiin asetuksen käyttöön perustuva mekanismi, jolla voidaan tarpeen mukaan muuttaa palkkavaatimusta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä mekanismiin liittyviä epävarmuuksia. Millaiset mahdollisuudet yrityksillä on ennakoida palkkarajan muutoksia? Miten usein palkkaraja voisi käytännössä muuttua?

Esitysluonnoksen mukaan yhtenä tavoitteena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta. Kuitenkin esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, ettei esityksellä ole juurikaan vaikutuksia julkiseen talouteen. **Arviointineuvosto katsoo**, että lukijan on työlästä saada käsitystä esityksen julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten todellisesta suuruusluokasta, sillä arviot keskittyvät henkilötason elinkaarivaikutuksiin.

Arviointineuvosto ehdottaa, että kuvausta julkiseen talouteen kohdistuvista vaikutuksista voisi selkeyttää esimerkiksi avaamalla valtionvarainministeriön tekemän yksinkertaistetun elinkaarilaskelman perusteita EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työperäisen maahanmuuton julkisen talouden vaikutuksista. Lisäksi tulisi kuvata julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten suuruusluokkaa esimerkiksi vuositasolla.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen esityksen myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista työllisyyteen ja työvoiman saatavuuteen. Vaikutusarvioissa kuvataan toimialoja, joihin esityksen kielteiset vaikutukset voivat kohdistua. Tällaisia ovat esimerkiksi maatalous- ja puutarha-ala sekä siivousala, jotka tyypillisesti tarvitsevat osa-aikaista työvoimaa.

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä on vaikutuksia varsinkin sellaisiin oleskeluluvan hakijoihin, jotka työskentelevät osa-aikatyössä sellaisilla aloilla, joissa työntekijän kuukausiansio voi jäädä alle 1600 euron.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu esityksellä olevan vaikutuksia oleskeluluvan hakijoihin ja näiden perheenjäseniin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin esityksen vaikutuksia sellaisille työperusteista oleskelulupaa tai jatkolupaa hakeville ulkomaalaisille, jotka työskentelevät epätyypillisissä työsuhteissa tai jotka eivät tee työtä työsuhteessa. Millaisia vaikutuksia esityksellä on esimerkiksi sellaisiin oleskelulupaa hakeviin, jotka tekevät projektityötä, joilla on useampi kuin yksi työsuhde tai jotka opiskelevat työn ohella? Millaisia vaikutuksia esityksellä voi olla erilaisiin työn tekemistä koskeviin järjestelyihin, joissa työtä ei tehdä työsuhteessa ja joissa toimeentulo voi olla heikkoa?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida esityksen vaikutuksia työehtosopimusjärjestelmään. Vaikutuksia tulisi arvioida vähimmäistyöehtojen määräytymisen perusteisiin, työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmä mukaan lukien.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin ehdotetun sääntelyn mahdollisia riskejä. Onko mahdollista, että esimerkiksi työsuhteiden naamiointi yritystoiminnaksi tai luontoisetujen yliarvostaminen² lisääntyy, jos ulkomaalainen työntekijä ei pysty saavuttamaan 1600 euron palkkarajaa tai jos työnantaja ei pysty tarjoamaan sellaista työtä, jolla palkkarajan pystyy saavuttamaan? Mitä vaikutusta tällä voi olla työnantajan, työntekijöiden ja työnhakijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta?

Esitysluonnoksessa todetaan, että asetettavan tulorajan johdosta työnantajilla on jatkossa käytännössä mahdollisuus palkata ulkomailta matalammin palkatuille aloille ainoastaan kokoaikaista työvoimaa. Esitysluonnoksen mukaan tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa Suomen kansalaisia, EU-kansalaisia ja kolmannen maan kansalaisia, joiden maassaoloperuste ei ole riippuvainen työstä, palkataan osa-aikaisiin työsuhteisiin, jos on epävarmaa, kuinka paljon työtä työnantajalla on tarjota.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, miten todennäköisenä edellä kuvattua tilannetta voidaan pitää. Voiko tämä johtaa siihen, että aloilla, joilla tehdään paljon osa-aikatyötä (esim. majoitus- ja ravitsemusala), kokoaikaista työtä tarjotaan lähinnä ulkomaalaisille työntekijöille? Joutuuko osa työntekijöistä ottamaan vastentahtoisesti vastaan osa-aikatyötä, jos kokoaikatyötä tarjotaan ensisijaisesti kolmansista maista tuleville työntekijöille?

Esitysluonnoksessa on käsitelty lyhyesti esityksen vaikutuksia työsuojeluviranomaisille. Esitysluonnoksen mukaan työsuojeluviranomaisten osalta muutokset voivat lisätä rikosilmoitusten määrää.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi kuvata työsuojeluviranomaisten valvontatoimien tarvetta

² Esitysluonnoksen mukaan luontoiseduilla voitaisiin kerryttää tulorajan palkkavaatimusta, mutta lupaharkinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että luontoisetujen arvot ovat korkeintaan Verohallinnon vuosittaisen päätöksen (Verohallinnon päätös toimitettavassa verotuksessa noudatettavista luontoisetujen laskentaperusteista) mukaisia, eivätkä ne saa olla rahapalkkaa suuremmat.



muutoinkin kuin rikosilmoitusten osalta. Lisäksi esityksessä voisi kuvata esityksen vaikutuksia poliisin vastuulla olevaan ulkomaalaisvalvontaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu muilta osin riittävästi vaikutuksia viranomaisiin.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun sääntelyn alueellisesti suurimmat vaikutukset olisivat todennäköisesti Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla sekä Pohjanmaalla, sillä monet alat, joihin ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuvat, ovat maaseutuelinkeinoja. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että ehdotetulla sääntelyllä on tunnistettu olevan alueellisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että työllisyyteen ja työelämään kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty viimeaikaista tutkimuskirjallisuutta, tilastotietoja sekä muuta kautta saatuja tietoja. Esityksessä voisi kuitenkin avata tarkemmin käytettyjä tutkimuksia. Vaikutusarvioihin sisältyy määrällisiä arvioita, mikä on myönteistä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ulkomaalaislain 71 ja 72 a §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain 72 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: TEM076:00/2023), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.3.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 12. huhtikuuta 2024

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.