

Asia: VN/24082/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomaisena, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoitijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä lausuntopyynnöstä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan työntekijän oleskeluluvulle uutta edellytystä, jonka mukaan ennen työntekijän oleskeluluvan myöntämistä tulisi varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava palkka ei alita valtionneuvoston asetuksella määritettävää palkan minimitasoa. Samalla esityksessä ehdotetaan 1600 euron palkkarajaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä seuraavaan:

Palkkarajasta poikkeamismahdollisuudesta syytä säätää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

Esitysluonnoksessa ei tuoda esiin, että palkkarajaa koskevasta vaatimuksesta olisi mahdollisuutta poiketa tai joustaa taikka että palkkarajaa koskevan edellytyksen täyttymisen arviointiin voisi sisältyä kohtuullisuusharkintaa. Sääntelyehdotus on esitysluonnoksessa muotoiltu yksiselitteiseen muotoon, eikä vaikuttaisi antavan lainsoveltajalle mahdollisuuksia tehdä kokonaisharkintaa asian arvioinnissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lakiin tulisi säätää mahdollisuus poiketa palkkarajasta yksittäistapauksissa. Ilman poikkeamismahdollisuutta ei päätösharkinnassa tosiasiaa pystytä huomioimaan esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyviä seikkoja tai lapsen etua.

Palkkarajan poikkeamismahdollisuus mahdollistaa yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä edesauttaa sen edistämistä. Työoleskeluluvan myöntämisharkinnassa on voitava huomioida esimerkiksi tilanne, jossa työntekijä on jatkolupaharkinnan aikaan osatyökykyinen. Hänen toimeentulonsa voi ko. tilanteessa olla turvattu siitä huolimatta, etteivät hänen palkkatulonsa ylitä 1600 euroa.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu palkkarajan mahdollista soveltumista tilanteisiin, joissa Suomessa työntekijän oleskeluluvalla oleskeleva henkilö on vanhempainvapaalla, eikä hän tästä syystä täyttäisi palkkarajaa koskevaa edellytystä jatkolupaa hakiessaan. Hallituksen esityksessä on syytä selkeyttää asiantilaa ja varmistaa, että ehdotus ei vaikuta heikentävästi vanhempainvapaalla oleviin työntekijöihin, eikä lakisääteisen vanhempainvapaan pitäminen voi näin ollen olla työntekijän oleskeluluvan tai jatkoluvan kielteisen päätöksen perusteena.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua. Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, ettei tiukka palkkaraja mahdollista lapsen edun tosiasiallista huomioimista tilanteessa, jossa työntekijän oleskeluluvan hakijalla on Suomessa asuvia alaikäisiä lapsia, joiden etu on huomioitava myös heidän vanhempansa oleskelulupapäätöstä tehtäessä.

Lainvalmistelussa tulisi näin ollen kiinnittää huomiota siihen, että laki mahdollistaa sen soveltajalle harkintavallan poiketa tiukasta palkkarajasta muun muassa, jos luvan myöntämättä jättäminen olisi, esimerkiksi osatyökykyisyyden johdosta kohtuutonta tai jos lapsen edun toteutuminen sitä edellyttää. Mahdollisuudesta poikkeamiseen tulisi säätää laissa.

#### Vaikutustenarviointi

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Niin esimerkiksi välillinen syrjintä kuin kohtuullisten mukautusten epääminenkin ovat pykälässä kiellettyä syrjintää.

Hallituksen esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksia koskevassa osuudessa erityisesti osa-aikaisten työntekijöiden ja maahanmuuttajanaisten asemaan, joihin luonnoksessa ehdotettu palkkaraja erityisesti vaikuttaisi. Vaikutustenarvioinnissa ei kuitenkaan huomioida muita mahdollisesti syrjinnän vaarassa olevia tai haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä.

Esitysluonnoksessa ei arvioida esityksen mahdollisia lapsivaikutuksia. Esityksessä tulisi arvioida sääntelyn vaikutuksia lapsiin, sillä oleskeluluvan hakijan lupaharkinnan lopputuloksella on vaikutuksia myös hakijan Suomessa olevien lasten elämään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitysluonnoksen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on toteutettu puutteellisesti, ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulisi tehdä kattavammin etenkin jatkolupia koskevan harkinnan osalta. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää lainvalmistelussa huolellista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, jossa otetaan huomioon varsinkin haavoittuvassa tai syrjinnän vaarassa olevien ihmisryhmät.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa on mainittu esityksen mahdolliset vaikutukset osa-aikaisten työntekijöiden asemaan, ja arvioinnissa todetaan muun muassa, että "[a]setettavan tulorajan johdosta työnantajilla on jatkossa käytännössä mahdollisuus palkata ulkomailta matalammin palkatuille aloille ainoastaan kokoaikaista työvoimaa".

Maahanmuuttajat työskentelevät keskimääräistä useammin epätyypillisissä työsuhteissa. Esimerkiksi vastentahtoinen osa-aikatyö on 2,5-3 kertaa yleisempää työntekijöillä, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että siinä määrin kuin sääntelyn myötä käytännössä edellytetään palkkarajan johdosta kokopäiväistä työtä riittävän toimeentulon lisäksi, eikä työmarkkinoiden muutosta suhteessa relevantteihin vähemmistöryhmiin ole huomioitu, on vaarana, että sääntely aiheuttaisi rakenteellista syrjintää maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä kohtaan ja mahdollisesti joidenkin heidän kohdalla aiheuttaa myös riskin lain vastaisesta välillisestä syrjinnästä.

Hallituksen esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, että lainvalmistelussa olisi pyritty punnitsemaan eri toteuttamisvaihtoehtoja sääntelyn kohteena olevien vähemmistöryhmien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta siten kuin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen sekä yhdenvertaisuuden edistämismääräysten voidaan katsoa edellyttävän. Nyt ehdotettu sääntely vaikuttaisi myös ulkomaalaisten työntekijöiden jatko-oleskelulupien käsittelyyn, mikä tulisi ottaa olennaisena osana huomioon yhdenvertaisuusvaikutuksia arvioitaessa.

#### Muita huomioita

Epätyypilliset työsuhteet, kuten vuokratyö sekä nollatuntisopimukset, ovat 2000-luvulla yleistyneet. Vuokratyö on kolme kertaa yleisempää muun kielisten työntekijöiden keskuudessa verrattuna äidinkielenään suomea tai ruotsia puhuviin. Äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvista naisista joka toinen (48,8, prosenttia) on niin kutsutuissa joustavissa työolosuhteissa, mikä monien kohdalla käytännössä tarkoittaa nollatuntisopimusta.

Syrjintä alkuperän perusteella on valitettavan yleistä suomalaisilla työmarkkinoilla. Esimerkiksi Helsingin yliopiston kokeellisessa situation testing -tutkimuksessa (Ahmad, 2019) lähetettiin 5000 työhakemusta 1000 työpaikkaan siten, että hakijoilla oli saman sisältöiset cv:t, mutta nimi ja äidinkieli oli suomalainen, englantilainen, irakilainen, venäläinen tai somalialainen. Kutsun haastatteluun sai suomalaisella nimellä neljä kertaa useammin kuin somalialaisella nimellä.

Maahanmuuttajien työurien on havaittu jäävän keskimäärin melko lyhyiksi ja ansioiden olevan pieniä. Monet heistä tekevät Suomessa aiempaa työhistoriaansa tai koulutustaan vastaamatonta työtä. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajan lähtömaalla näyttää olevan myös vaikutusta siihen, miten hänen työuransa ja ansiotonsa Suomessa kehittyvät. Esimerkiksi Lähi-idästä ja Somalista sekä Venäjältä muuttaneiden ansioiden on havaittu jäävän alhaisiksi. Samalla miesten ja naisten työurissa on havaittu olevan suuria eroja.

Valtuutettu toteaa yleisellä tasolla, että maahanmuuttajien työurista on vain vähän tutkimustietoa, mikä osaltaan vaikeuttaa tehokasta yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittääkin, että työ- elinkeinoministeriö kartoittaisi eri vähemmistöryhmiin liittyviä tutkimus- ja tilastotiedonpuutteita yhteistyössä alan tutkijoiden ja relevantteja syrjintäperusteita edustavien kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta mahdolliset tiedonpuutteet eivät tulevaisuudessa vaikeuttaisi kattavan ja laadukkaan yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin toteuttamista.

Ahmad, A. (2019). Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo & A. Kaihovaara (toim.), Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta (s. 15–27). Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Busk, Jauhiainen, Kekäläinen, Nivalainen ja Tähtinen (2016). Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. ETK tutkimuksia 06/2016.

Busk, H. ja Jauhiainen, S. (2022). The careers of immigrants in Finland: empirical evidence for genders and year of immigration. *Journal of International Migration and Integration*.

Näre, L. (2023) Oikeudellisen aseman merkitys maahanmuuttaneiden työlle ja hyvinvoinnille, TEM Kotoutumisen osaamiskeskuksen tutkimuswebinaari, Maahanmuuttaneiden työurat 25.9.2023.

Ojala Satu 2023, Prekaarit työsuhteet yleisiä kielivähemmistöjä edustavilla työllisillä, TEM Kotoutumisen osaamiskeskuksen tutkimuswebinaari, Maahanmuuttaneiden työurat 25.9.2023.

Korkman Elsa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Asiantuntija, ihmisoikeusraportoinnin ja ulkomaalaisten oikeuksien yksikkö