

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

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Amnesty lausuu hallituksen esityksestä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Esityksen keskeiset muutosesitykset: Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskelulupaan liittyen asetetaan asetuksenantovaltuutus, joka mahdollistaa erillisen tuloajan asettamisen. Tuloraja asetetaan 1600 euroon. Tarkoituksena on luoda lakiin selkeä ja läpinäkyvä mekanismi, jolla voidaan tarpeen mukaan säädellä palkkavaatimusta työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle, mikäli se on tarpeen julkisen talouden tai työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Ihmisoikeusvaikutusten arviointi esityksessä: Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä puuttuu perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Esitysluonnoksessa on osio ”Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset (4.2.2)”, jonka alla käsitellään erittäin pintapuolisesti vaikutuksia ”hakijoihin ja näiden perheenjäseniin” sekä ”yhdentertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon”. Tämän lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Tämä ei korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Säätämisyjärjestyksen perustelut ovat oikeudellisia, kun taas perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on tarkoitus arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (Valtioneuvosto, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, 2022,

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y, s. 68.). Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusveloitteiden täytyminen on kyseenalaisena. Amnesty pitää esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksessä on todettu, että vuosina 2019-2022 sellaisia ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia, joissa kuukausipalkka oli alle 1600 euroa, myönnettiin Maahanmuuttoviraston seurannan perusteella keskimäärin noin 1150 vuodessa. Yleisen ansiotason ja TES:ien vähimmäispalkkojen nousun johdosta alle 1600 euron jäävien ensimmäisten oleskelupien määrä on kuitenkin laskussa. Vuosina 2019–2022 sellaisia työntekijän jatkolupia, joissa kuukausitulot olivat alle 1600 euroa, myönnettiin suurin piirtein saman verran kuin vastaavia ensimmäisiä oleskelulupia. Näin ollen kielteisen työllisyysvaikutuksen enimmäismäärä olisi ensimmäisenä vuonna noin 2000 työllistä ja sen jälkeen korkeintaan noin 1000 henkilöä vuodessa.

Esityksessä on arvioitu kielteisten jatkolupapäätösten vaikutusta vain työllisyyteen ja työmarkkinoihin. Käytännössä kielteisten jatkolupapäätösten määrän lisääntyminen tulorajan nostamisen myötä tarkoittaa, että Suomessa tulee olemaan entistä enemmän paperittomiksi jääviä ihmisiä. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu esityksen vaikutuksia paperittomana elävien määrään taikka ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tilanteessa, jossa ihminen jää vaille oleskelulupaa tiukennettujen oleskelulupaedellytysten myötä. Esityksessä on todettu, että arviolta noin 30-40 prosenttia pienipalkkaisista työperusteisen oleskeluluvan saaneista poistuu maasta ensimmäisen viiden vuoden aikana. Lukua ei ole lähteistetty, joten sen paikkansapitävyyttä on mahdoton arvioida. Amnesty huomauttaa, että vaikka osa maahanmuuttaneista muuttaisi Suomesta pois oleskeluluvan päätyttyä, valtion ei tule edistää lakimuutoksia, jotka tulevat todennäköisesti lisäämään ilman oleskelulupaa elävien ihmisten määrää.

Esityksessä on todettu, että työnantajat voisivat esimerkiksi nostaa avoinna olevien työtehtävien palkkoja vähintään 1600 euroon tai palkata henkilöitä useammin kokoaikaiseen työhön osa-aikaisen työn sijaan. Vaihtoehtoisesti työnantaja voisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle palkan, joka vastaa tarkemmin toteutunutta palkkatasoa, sillä pääsääntöisesti tulorajoja arvioitaessa ei huomioida palkanlisiä tai lomakorvauksia, vaan tulorajan arviointi perustuu peruspalkkaan, joka sisältää luontoisedut. Vaihtoehtojen toteutumisen todennäköisyyttä ei ole kuitenkaan arvioitu, eikä esimerkiksi työnantajia ole veloitettu lainsäädännön tasolla nostamaan työtehtävien palkkaa vähintään 1600 euroon. Näin ollen, esitettyjen tietojen perusteella tulorajan nostamisen myötä Suomessa tulisi todennäköisesti olemaan vuosittain satoja ihmisiä, jotka päätyisivät paperittomiksi.

Muut huomiot: Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut torjumaan maahanmuuttoon liittyvää työperäistä hyväksikäyttöä (Valtioneuvosto, Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>, s. 204.). Työperäisen maahanmuuton lupaedellytysten kiristäminen voi lisätä työntekijän riippuvuutta työnantajastaan. Lisäksi, kuten yllä on todettu, esitys todennäköisesti lisää paperittomana elävien määrää. On huomioitava, että paperittomana elävien on lähes mahdotonta työllistyä, mikä voi johtaa ”pimeään työntekoon”, mikä taas altistaa haavoittuvassa asemassa olevan ihmisen hyväksikäytölle. Hallituksen esityksessä ei ole millään tavalla arvioitu esityksen vaikutuksia ihmiskaupan tai muun työperäisen hyväksikäytön lisääntymiseen. Amnesty pitää esitysmuutosten arviointia työperäisen hyväksikäytön näkökulmasta välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa.

Edellä esitettyjen jatkovalmistelutarpeiden lisäksi Amnesty vaatii, että lakiesityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tulee arvioida huolellisesti esityksen jatkovalmistelussa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulee sisältää lapsi-, vammais-, ja sukupuolivaikutusten arviointi. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa (Valtioneuvosto, Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>, s. 33). Hallituksen esityksessä arvio sen vaikutuksista perhe-elämän toteutumiseen on kuitenkin jäänyt varsin pintapuoliseksi. Myöskään muutosesitysten vaikutuksia paperittomaksi jäävien lasten oikeuksiin ei ole arvioitu millään tavalla.

Edellä todetun mukaisesti työperäisten oleskelulupien tulorajan nostaminen tulee lisäämään paperittomana elävien ihmisten määrää. Amnesty katsoo, että valtion ei tule edistää lakimuutoksia, jotka lisäävät paperittomuutta, eikä Amnesty siten pidä esitettyä työntekijän oleskeluluvan tulorajan nostamista 1600 euroon kannatettavana. Amnesty pitää joka tapauksessa muutosesitysten arviointia paperittomiksi jäävien ihmisten näkökulmasta välttämättömänä esityksen jatkovalmistelussa. Valtiolla on velvollisuus turvata myös paperittomina elävien perus- ja ihmisoikeudet.

Miraftabi Pargol
Amnesty International Suomen osasto