

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 253/2020 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- förvaltningsutskottet FvUU 15/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- samordnare av verksamheten mot människohandel Venla Roth, justitieministeriet
- överinspektör Anni Valovirta, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- kommissarie Janne Lepsu, Helsingfors polisinsrättning
- polisinspektör Måns Enqvist, Polisstyrelsen
- specialsakkunnig Pekka Lindroos, Migrationsverket
- biträdande direktör Katri Lyijynen, Migrationsverket, hjälpsystemet för offer för människohandel
- jurist Noora Haapa-alho, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- serviceansvarig Sallamari Salonen, Nylands arbets- och näringsbyrå
- direktör Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till För-
enta Nationerna (HEUNI)
- jurist Sami Nisametdin, Turism- och Restaurangförbundet rf
- jurist Mia Leisti, Flyktingrådgivningen rf
- jurist Suvi Vilches, Servicefacket PAM rf
- jurist Jyrki Ojanen, Byggnadsförbundet rf
- VH, ansvarig jurist Ville Wartiovaara, Byggnadsindustrin RT rf
- specialsakkunnig Pia Marttila, Brottsofferjouren
- lantbrukföretagare Johanna Suokivi

Betänkande AjUB 8/2021 rd

- samhälls- och hälsokommunikatör Thuy Dieu Luu
- rådgivare, jurist Aida Simidzija.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf
- Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras i syfte att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för dem som fallit offer för arbetskraftsutnyttjande. Syftet med propositionen är också att främja avslöjandet av arbetsrelaterat utnyttjande.

En utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd kan beviljas rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller någon annan begränsning eller rätt att bedriva företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen. På samma grund ska utlänningen också ha rätt att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka nytt arbete eller för företagande. Dessa ändringar förbättrar utländska arbetstagares rättsliga ställning.

För att minska möjligheterna till utnyttjande föreslås påföljder för arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro. Upphållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att en utlännings arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd. Propositionen påverkar inte utlänningars möjligheter att få uppehållstillstånd för arbete hos andra arbetsgivare.

I propositionen föreslås det också att delegationen för utlänningars anställnings- och uppehållstillståndsärenden överförs från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet. Förslaget främjar förebyggandet av arbetskraftsutnyttjande och har samband med att förvaltningen av arbetskraftsinvandringen överfördes från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet vid ingången av 2020.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ska bekämpningen av utnyttjande av arbetskraft beaktas i de reformer som gäller arbetskraftsinvandring. Syftet med den nu aktuella propositionen är att förbättra den rättsliga ställningen för utländska arbetstagare som utnyttjas och att främja avslöjandet av utnyttjandet.

De föreslagna ändringarna förbättrar den rättsliga ställningen för utländska arbetstagare; en utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd kan beviljas rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller någon annan begränsning eller rätt att bedriva företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen. På samma grund ska utlänningen också ha rätt att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka nytt arbete eller för företagande.

För att minska möjligheterna till utnyttjande föreslås det dessutom påföljder för arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro. Om det finns grundad anledning att misstänka att en utländsk arbetstagares arbetsgivare eller uppdragsgivare vid ansökan om uppehållstillstånd har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet, kan tillstånd vägras. Ändringen påverkar inte utlänningars möjligheter att få uppehållstillstånd för arbete hos andra arbetsgivare.

Enligt bedömningar förekommer det mer utnyttjande av utländsk arbetskraft i Finland än det kommer fram. Utskottet ser det som viktigt att man effektivt ingriper i utnyttjande och att man försöker förhindra det på många olika sätt. Utskottet betonar att det i bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft är viktigt att en arbetsgivare som har handlat i ond tro ställs till ansvar för sina handlingar och att offrets rättsliga ställning tryggas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understöder propositionens mål och de föreslagna ändringarna och anser att de är viktiga när det gäller att förebygga arbetsrelaterat utnyttjande. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med smärre ändringar och med kommentarerna nedan.

Grundad misstanke och beviströskel

Uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas av Migrationsverket efter ett positivt delbeslut av arbets- och näringsbyrån (s.k. prövning av arbetskraftstillgången). Uppehållstillstånd för arbetstagare berättigar i allmänhet till arbete endast inom en viss bransch. En utlännings rätt att arbeta kan också grunda sig på något annat uppehållstillstånd, och utlänningen kan under vissa förutsättningar som anges i lag ha rätt att arbeta även utan uppehållstillstånd.

I det föreslagna nya 54 b § 1 mom. föreskrivs det att en utlänning beviljas fortsatt tillstånd för sökande av nytt arbete eller för företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att arbetsgivaren på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som utlänningens arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen. En motsvarande bestämmelse finns i det fö-

Betänkande Ajust 8/2021 rd

reslagna 78 § 5 mom., som gäller utvidgning av rätten att arbeta i en situation där utlänningen har ett nytt jobb. När förutsättningarna uppfylls beviljas en utlänning enligt den föreslagna bestämmelsen på ansökan rätt att arbeta utan begränsning av bransch.

De föreslagna bestämmelserna syftar till att skydda offer för arbetsrelaterat utnyttjande och samtidigt främja att utnyttjandet avslöjas. Beviljande av fortsatt tillstånd eller utvidgning av rätten att arbeta på grundval av arbetsgivarens klandervärda förfarande förbättrar arbetstagarens möjligheter att frigöra sig från den arbetsgivare som utnyttjat honom eller henne utan att arbetstagaren behöver vara rädd för att samtidigt förlora sin uppehållsrätt och bli tvungen att lämna landet.

Arbetsgivarens klandervärda förfarande och beviströskel. Det är i många fall svårt att bevisa en misstanke om betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheter eller annat utnyttjande. Därför ska en skriftlig redogörelse eller muntligt hörande av arbetstagaren enligt propositionsmotiven (RP 253/2020 rd, s. 16) anses vara en tillräcklig grund för beviljande av fortsatt tillstånd när tecknen på utnyttjande framgår av berättelsen med tillräcklig noggrannhet.

Förvaltningsutskottet betonar i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (FvUU 15/2021 rd) att enligt 31 § i förvaltningslagen (434/2003) ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Förvaltningsutskottet anser det således vara klart att även om sökandens egen berättelse är utgångspunkten vid utredningen av ärendet, ska Migrationsverket, som är tillståndsmyndighet, också i övrigt se till att förutsättningarna för beviljande av tillstånd utreds tillräckligt och på behörigt sätt.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att det av många olika orsaker kan vara mycket svårt att få bevis på utnyttjande av en utländsk arbetstagare. Därför framskrider utredningen av människohandelsbrott vid polisen i allmänhet mycket långsamt eller inte alls. Enligt inkommen utredning är det uppenbart att även arbetsrelaterat utnyttjande ofta inte upptäcks i Finland. Utskottet framhåller att syftet med propositionen är att förbättra den rättsliga ställningen för utlänningar som utnyttjas och att främja avslöjandet av utnyttjandet. Därför anser arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att beviströskeln för utnyttjande ska vara låg och att en skriftlig utredning eller muntligt hörande av arbetstagaren i princip ska anses vara en tillräcklig grund för beviljande av fortsatt tillstånd, när det av berättelsen med tillräcklig noggrannhet framgår drag av utnyttjande. Härigenom kan man undvika en situation där de kriterier som uppställts i lagen i praktiken blir så stränga att sökanden inte kan visa att de uppfylls. Utskottet anser att det faktum att offrets berättelse tas som utgångspunkt för beviljande av tillstånd inte påverkar Migrationsverkets utredningsskyldighet, som det föreskrivs om i 31 § i förvaltningslagen.

Proportionalitetsprincipen. Enligt motiveringen till den föreslagna nya 54 b § (s. 16) ska en utlänning som anmält utnyttjande och som ansöker om fortsatt tillstånd i oklara situationer som beror på svårigheter att få fram bevis beviljas fortsatt tillstånd med beaktande av 5 § i utlänningslagen. Enligt den paragrafen får utlänningars rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när utlänningslagen tillämpas.

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att 5 § i utlänningslagen uttrycker den inom förvaltningen allmänt tillämpade proportionalitetsprincipen. Enligt inkommen utredning kan uppe-

Betänkande AjUB 8/2021 rd

hållstillstånd inte beviljas med stöd av bestämmelsen, om inte det är klart eller bevisat att det finns förutsättningar för det. Förvaltningsutskottet menar att det i den föreslagna regleringen inte är fråga om att begränsa utlänningars rättigheter utan om huruvida det finns tillräckliga bevis för att bevilja tillstånd och grundad anledning att misstänka att utnyttjandet har skett.

Det centrala innehållet i proportionalitetsprincipen inom förvaltningen är att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till sitt syfte. En myndighets åtgärd ska vara ändamålsenlig, nödvändig och rätt dimensionerad med hänsyn till det syfte som eftersträvas med åtgärden i fråga. De mål som man strävar efter att uppnå är således av väsentlig betydelse.

I utlänningslagen uttrycks proportionalitetsprincipen i fråga om förvaltningsverksamhet i 5 §. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att bestämmelsen i 5 § inte innebär att proportionalitetsprincipen i förvaltningsverksamhet i fråga om åtgärder som gäller utlänningar skulle gälla endast på det sätt som anges i 5 § i utlänningslagen.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att det främsta syftet med propositionen är att förbättra den rättsliga ställningen för den som blivit utsatt för utnyttjande av arbetskraft och därmed också att skapa förutsättningar för att utnyttjande av arbetskraft uppdagas. Detta mål är väsentligt när Migrationsverket bedömer en sökandes berättelse och andra tecken för att utreda om det är fråga om grundad misstanke om utnyttjande eller inte.

Utvidgning av rätten att arbeta

Uppehållstillstånd för arbetstagare berättigar i allmänhet till arbete endast inom en viss bransch, och i vissa fall kan uppehållstillståndet också vara kopplat till en specifik arbetsgivare. Regeringen föreslår att i de fall där begränsningar i uppehållstillståndet hindrar en arbetstagare från att frigöra sig från arbetsgivaren och söka arbete någon annanstans ska arbetstagaren ha möjlighet att ansöka om utvidgning av rätten att arbeta i anställning hos en annan arbetsgivare utan någon begränsning avseende bransch eller något annat.

Det föreslås att ändringen genomförs så att det till 78 § i utlänningslagen, där det föreskrivs om situationer där en utlänning direkt med stöd av lag har rätt att arbeta, fogas nya 5 och 6 mom. (4 och 5 mom. efter en teknisk justering av paragrafen). Enligt nya 5 mom. (4 mom.) beviljas en utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd på ansökan rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller någon annan begränsning, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen och under förutsättning att utlänningens nya arbetsgivare till ansökan fogar de bilagor som avses i 72 § 1 och 2 punkten och, om Migrationsverket kräver det, de bilagor som avses i 3 punkten. Betydande försummelse av arbetsgivarskyldigheter eller annat utnyttjande bedöms på samma sätt som det föreslås i specialmotiveringen till den föreslagna 54 b § och i utskottets motivering nedan.

Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att den föreslagna regleringen skapar ett helt nytt ansökningsförfarande för rätt att arbeta, vilket vid utskottets sakkunnigutfrågning inte till alla delar ansågs ändamålsenligt. Förvaltningsutskottet konstaterar dessutom att om avsikten med det föreslagna förfarandet är att utreda om ett nytt anställ-

Betänkande AjUB 8/2021 rd

ningsförhållande är korrekt, bör det i lagen också föreskrivas att Migrationsverket ska säkerställa att den information och den försäkran som arbetsgivaren fogat till ansökan stämmer överens med 72 § i utlänningslagen. Förvaltningsutskottet föreslår att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet överväger om det med tanke på lagstiftningens tydlighet är lämpligare att föreskriva om utvidgningen av rätten att arbeta i en särskild paragraf.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att det i en situation enligt det föreslagna 5 mom. (4 mom.) inte, till skillnad från den föreslagna 54 b §, är fråga om tillstånd för sökande av arbete utan om rätt att direkt övergå i anställning hos en ny arbetsgivare utan någon begränsning avseende bransch. Att utfärda intyg om utvidgad rätt att arbeta är en ny uppgift för Migrationsverket. Det handlar inte om att bedöma förutsättningarna för vistelse i landet utan endast om att ta ställning till frågan om huruvida sökandens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen.

Utlänningens utvidgade rätt att arbeta varar så länge som hans eller hennes befintliga uppehållstillstånd är i kraft. Om det är fråga om ett fortsatt tillstånd kan denna rätt vara i kraft upp till fyra år. Därför är det i samband med utvidgning av rätten att arbeta nödvändigt att utreda om det nya anställningsförhållandet är som sig bör och vid behov också om den nya arbetsgivaren förmår klara av sina arbetsgivarförpliktelser i enlighet med 5 mom. (4 mom.). Utskottet konstaterar att förfarandet för att få utvidgad rätt att arbeta är lättare än uppehållstillståndsprocessen, och rätten att arbeta fortsätter med stöd av det gällande uppehållstillståndet. Därför anser utskottet att det är ändamålsenligt att föreskriva om saken i 78 §. Ett eventuellt nytt uppehållstillstånd beviljas i ett normalt förfarande, och i det avseendet föreslås ingen ändring i propositionen.

Sanktioner mot arbetsgivare

Propositionen strävar efter att minska möjligheterna att utnyttja utländsk arbetskraft genom att till 36 § i utlänningslagen foga ett nytt 4 mom., där det föreskrivs att uppehållstillstånd även kan vägras om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd. För närvarande kan uppehållstillstånd vägras på motsvarande grund endast av skäl som beror på den utlänning som ansöker om tillstånd.

Utskottet anser det viktigt att man genom bestämmelserna försöker förhindra att arbetsgivare eller uppdragsgivare som handlar i ond tro kan rekrytera utländska arbetstagare med stöd av uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete i 187 § i utlänningslagen föreslås bli preciserade i syfte att öka den exakta avgränsningen, proportionaliteten och tydligheten. Förvaltningsutskottet påpekar i sitt utlåtande att till skillnad från det föreslagna 36 § 4 mom. i utlänningslagen gäller lagens 187 § endast uppehållstillstånd för arbetstagare, dvs. de tillstånd på vilka prövning av arbetskraftstillgången tillämpas, och inte alla uppehållstillstånd som berättigar till arbete i Finland. Det valda regleringssättet motiveras varken i propositionen eller i de sakkunnigutlåtanden som erhållits.

Betänkande AjUB 8/2021 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet delar förvaltningsutskottets uppfattning och konstaterar att utnyttjandet inte är avhängigt av det underliggande uppehållstillståndet, utan att utnyttjandet kan hänföra sig till vilket uppehållstillstånd som helst som beviljats på grund av arbete eller på någon annan grund. För att effektivisera förebyggandet av utnyttjande anser därför arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att det är nödvändigt att tillämpa den föreslagna bestämmelsen också på andra uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare.

Enligt inkommen utredning är det inte möjligt att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde i samband med den nu aktuella propositionen, eftersom det i utlänningslagen föreskrivs om arbetsgivarens skyldigheter endast i fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare, och ett beslut om att inte bevilja tillstånd ska kopplas till de materiella skyldigheter som föreskrivits för arbetsgivaren. Avsikten är att utvidga tillämpningsområdet i ett separat projekt för utveckling av utlänningslagstiftningen. Utskottet påskyndar utvidgningen av bestämmelsens tillämpningsområde till att gälla alla uppehållstillstånd som berättigar till arbete.

Myndigheternas resurser

Vid ingången av 2021 fick Migrationsverket 70 tidsbegränsade årsverken för behandling av ansökningar som gäller arbetskraftsinvandring. Enligt propositionen kan de nya uppgifter som ändringen medför för Migrationsverket skötas med denna tilläggsresurs. Reformen bedöms inte medföra något behov av tilläggsresurser vid arbets- och näringsbyråerna, eftersom propositionen inte medför några betydande nya uppgifter för dem.

Förvaltningsutskottet konstaterar utifrån en inkommen utredning att det i snitt tar klart längre tid för Migrationsverket att utreda utnyttjandefallen än vad som uppskattats i propositionen. Dessutom kräver utredningsarbetet på grund av sin natur mycket manuellt arbete, och möjligheterna att i enlighet med det allmänna målet utnyttja automatisering är begränsade i dessa fall. De föreslagna ändringarna medför enligt förvaltningsutskottet behov av att ändra det elektroniska ärendehanteringssystemet för migrationsärenden (UMA-systemet) och e-tjänsten (Enter Finland).

Enligt inkommen utredning har Migrationsverket beviljats tidsbunden finansiering för automatisering samt för underhåll och utveckling av UMA-systemet för åren 2021—2022. Även om alla systemändringar inte är färdiga när lagen träder i kraft, kan lagen enligt utredningen börja tillämpas vid Migrationsverket.

Enligt inkommen utredning utökades arbetarskyddets, polisens och Migrationsverkets resurser för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft vid ingången av 2021. Arbets- och jämställdhetsutskottet anser att resursökningarna behövs och är viktiga. Utskottet betonar att tillräckliga resurser bör reserveras också för verkställigheten av de nu föreslagna ändringarna av utlänningslagen.

Informationsutbyte och samarbete mellan myndigheter

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att i en reglering som den som föreslås i propositionen har effektiv information och rådgivning från myndigheterna en helt central betydelse. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar också betydelsen av informationsgången mellan

Betänkande AjUB 8/2021 rd

myndigheterna och anser det vara viktigt att bestämmelserna om myndigheternas rätt att lämna ut och få uppgifter är uppdaterade. För att de föreslagna ändringarna ska kunna genomföras effektivt måste kommunikationen dessutom vara välplanerad och rätt riktad.

Enligt inkommen utredning är informationsutbytet mellan myndigheterna och utvecklandet av det ömsesidiga samarbetet en central del av stödet för tillämpningen av lagen och av förebyggandet av utnyttjande. Åtskilliga utvecklingsprojekt vid olika ministerier är aktuella i anknytning till detta. Avsikten är att stödja genomförandet av ändringarna genom god information och god kommunikation från arbets- och näringsministeriets, utrikesministeriets och Migrationsverkets sida samt genom att ta fram ett informationspaket för dem som ansöker om uppehållstillstånd. Informationen ska distribueras via Finlands beskickningar. Avsikten är att i detta sammanhang även informera om bestämmelserna i den föreslagna lagen. Arbets- och näringsministeriet håller dessutom på att inleda ett projekt för att nå och informera offer för utnyttjande samt riskgrupper. Även andra informations- och kommunikationsprojekt pågår. Utskottet anser att ministeriernas planer och projekt är bra och nödvändiga och betonar vikten av att de genomförs.

Uppföljning och utvärdering

Utländska arbetstagare exploateras på många olika sätt. Arbetstagarna hotas till exempel med att de kan förlora sitt uppehållstillstånd, och de ges felaktig information om sina rättigheter och möjligheter samt om arbetsgivarens inflytande över myndigheterna. Även andra kontrollmetoder används i synnerhet i allvarigare fall, såsom hot mot familjemedlemmar i hemlandet. Exploateringen av arbetstagare är ekonomiskt lönsam, och risken för att åka fast och straffas är i allmänhet låg. I bakgrunden finns ofta företag som yrkesmässigt och systematiskt bedriver bedräglig verksamhet.

Trots reformerna är risken för att en utländsk arbetstagare blir offer för utnyttjande fortsatt stor, och det är fortfarande svårt att identifiera utnyttjande. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det viktigt att man följer den föreslagna lagstiftningens konsekvenser och hur den fungerar i praktiken samt bedömer om de uppställda målen, att främja avslöjande av utnyttjande och förbättra offrens ställning, uppfylls. (*Utskottets förslag till uttalande*).

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av utlänningslagen

78§. Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd. I propositionen föreslås det att ett nytt 5 och 6 mom. tas in i paragrafen. Utskottet föreslår att de nya momenten blir 4 och 5 mom., varvid paragrafens 4 mom. blir 6 mom.

187§. Vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete. I propositionen föreslås det att paragrafens *rubrik* ska vara ”Vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete”. Utskottet konstaterar att det i paragrafen endast föreskrivs om uppehållstillstånd för arbetstagare, dvs. de tillstånd på vilka prövning av arbetskraftstillgången tillämpas, och inte alla uppehållstillstånd

Betänkande AjUB 8/2021 rd

som berättigar till arbete i Finland. Därför föreslår utskottet att rubriken ändras till ”Vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare”.

Utskottet konstaterar att det för att säkerställa regleringens förutsägbarhet och proportionalitet är motiverat att till 1 mom. foga ett krav på att ett beslut om att inte bevilja tillstånd ska fattas utan obefogat dröjsmål efter det att arbets- och näringsbyrån fått kännedom om grunden för beslutet. Dessutom föreslår utskottet att formuleringen av momentets första mening för enhetlighetens skull ändras i enlighet med 20 § 2 mom. i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017), så att uttrycket ”besluta att uppehållstillstånd inte beviljas” används i stället för uttrycket ”fatta beslut om att första uppehållstillstånd inte beviljas”.

I det föreslagna 2 mom. sägs det att om det är fråga om ett företag eller en sammanslutning, riktas beslutet också till den ansvariga personen. Utskottet föreslår att momentet ändras så att det motsvarar 20 § 3 mom. i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017), dvs. så att beslutet ”kan riktas”.

För att regleringen ska vara tydlig är det dessutom befogat att precisera det föreslagna 3 mom. så att med den dom som avses i momentet avses en dom som vunnit laga kraft.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 253/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 187 och 211 §, sådana de lyder, 187 § i lag 1218/2013 och 211 § i lag 973/2007, samt

fogas till 36 §, sådan den lyder i lagarna 668/2010 ja 689/2015, ett nytt 4 mom., till lagen en ny 54 b §, till 67 §, sådan den lyder i lagarna 973/2007, 668/2013 och 501/2016, ett nytt 5 mom. och till 78 §, sådan den lyder i lagarna 121/2018 och 720/2018, nya 4 och 5 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 6 mom., som följer:

Betänkande AjUB 8/2021 rd

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

Upphållstillstånd kan även vägras om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd.

54 b §

Fortsatt tillstånd på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande

En utlänning beviljas fortsatt tillstånd för sökande av nytt arbete eller för företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som utlänningens arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen.

Upphållstillstånd beviljas som kontinuerligt för ett år från det att det föregående uppehållstillståndet har upphört att gälla. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad. Upphållstillstånd kan beviljas en gång för varje sådan försumelse eller utnyttjande som avses i 1 mom.

Om en utlänning beviljats uppehållstillstånd med stöd av 1 mom. beviljas en familjemedlem till utlänningen uppehållstillstånd med stöd av 47 § 3 mom.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Migrationsverket beviljar på ansökan rätt att arbeta på den grund som anges i 78 § 5 mom.

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

En utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd beviljas på ansökan rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller någon annan begränsning, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen och under förutsättning att utlänningens nya arbetsgivare till ansökan fogar de bilagor som avses i 72 § 1 och 2 punkten och, om Migrationsverket kräver det, de bilagor som avses i 3 punkten.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 54 b § får efter att ha hittat ett arbete börja arbeta eller inleda företagsverksamhet.

Betänkande AjUB 8/2021 rd

187§

Vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Arbets- och näringsbyrån kan ~~fatta beslut om~~ besluta att ~~första~~-uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas i fråga om anställning hos en sådan arbetsgivare eller i fråga om ett avtalsförhållande till en sådan uppdragsgivare som själv eller via en företrädare har lämnat en myndighet oriktig eller vilseledande information om ärenden som avses i 72 §, 86 a § eller 86 b §. Beslutet ska fattas utan obefogat dröjsmål efter det att arbets- och näringsbyrån har fått kännedom om grunden för beslutet.

En förutsättning för beslutet är att informationen är signifikant oriktig eller vilseledande och att arbetsgivaren eller uppdragsgivaren i fråga trots uppmaning inte har rättat informationen inom utsatt tid. Beslut om att uppehållstillstånd inte beviljas kan fattas för en viss tid på högst sex månader. Om det är fråga om ett företag eller en sammanslutning, kan ~~riktas~~ beslutet riktas också till den ansvariga personen.

Beslut kan också fattas i fråga om en arbetsgivare eller dennes företrädare som med stöd av 186 § 1 mom. 2 punkten genom en lagakraftvunnen dom har dömts för utlänningsförseelse av arbetsgivare efter att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet ha lämnat en myndighet oriktig eller vilseledande information om en utlännings villkor i arbetet eller arbetsuppgifter och om de krav som dessa ställer.

211§

Delegationen för tillsynen över ärenden gällande utländska arbetstagares och företagares anställningsvillkor och uppehållstillstånd

För tillsynen över anställningsvillkoren för utländsk arbetskraft kan i anslutning till arbets- och näringsministeriet tillsättas en delegation för tillsynen över ärenden gällande utländska arbetstagares och företagares anställningsvillkor och uppehållstillstånd. Delegationen ska främja samarbetet och informationen mellan myndigheter i ärenden som gäller tillsynen över utländska arbetstagares anställningsvillkor och över uppehållstillstånd för arbetstagare och företagare, följa utvecklingen beträffande tillsynen över utländska arbetstagares och företagares anställningsförhållanden och tillstånd samt ge utlåtanden i dessa frågor.

Arbets- och näringsministeriet utnämner medlemmarna i delegationen. I delegationen ska de myndigheter och förvaltningsområden som tillsynen kräver vara representerade. Delegationen ska samarbeta med de centrala arbetsmarknadsorganisationerna och de näringspolitiska organisationerna. Närmare bestämmelser om delegationens sammansättning, uppgifter, arbetsformer och mandattid utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande AjUB 8/2021 rd

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer hur de ändringar som gjorts i utlänningslagen påverkar avslöjandet av utnyttjande av utländska arbetstagare och offrens rättsliga ställning och lämnar en utredning om detta till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet före utgången av 2022.

Helsingfors 27.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anna Kontula vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Terhi Koulumies saml (delvis)
medlem Rami Lehto saf
medlem Niina Malm sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Arto Satonen saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf
medlem Sofia Virta gröna (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Betänkande AjUB 8/2021 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen är att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och att främja avslöjandet av arbetsrelaterat utnyttjande. Sannfinländarnas utskottsgrupp stöder dessa syften.

Sannfinländarnas utskottsgrupp kan dock inte godkänna det förslag i propositionen enligt vilket en utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd kan beviljas rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller annan begränsning eller beviljas rätt att bedriva företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat honom eller henne. Detsamma gäller förslaget om att en utlänning på motsvarande grunder ska ha rätt att få ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka nytt arbete eller för företagande.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att propositionen, om den genomförs, lätt leder till en situation där det lönar sig för en utländsk arbetstagare att antingen avsiktligt söka sig till dåliga anställningsvillkor eller åtminstone grundlöst påstå att han eller hon har blivit utnyttjad. Det är också möjligt att arbetsgivare genom att försumma sina skyldigheter aktivt hjälper sina utländska arbetstagare att stanna kvar i landet. De föreslagna bestämmelserna ökar således inte bara utnyttjandet av utländsk arbetskraft och problemen i anslutning till det, utan de kan också missbrukas.

Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster i anslutning till detta också uppmärksamhet vid skrivningen i propositionsmotiven, enligt vilken en skriftlig redogörelse eller muntligt hörande av arbetstagaren ska anses vara en tillräcklig grund för att bevilja fortsatt tillstånd på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande, och fortsatt tillstånd i oklara situationer alltid ska beviljas den som ansöker om det. Detta gäller också intyg över utvidgad rätt att arbeta som beviljas på basis av arbetsgivarens klandervärda förfarande. Det bör noteras att det dock är mycket svårt att bedöma tillförlitligheten hos uppgifter som enbart kommer från arbetstagaren själv. När man dessutom beaktar att enbart ”grundad anledning att misstänka” ett klandervärt förfarande enligt förslaget räcker för att få ett intyg över utvidgad rätt att arbeta eller ett fortsatt tillstånd, har bevisröskeln för missbruk satts på en oskäligt låg nivå.

Enligt det som sägs ovan har i praktiken varje utlänning som påstår sig ha blivit utsatt för det missbruk som beskrivs i propositionen i fortsättningen rätt att få obegränsad rätt att arbeta i Finland eller fortsatt rätt att uppehålla sig i landet. Det antas att det kommer att vara fråga om ett betydande antal personer. År 2020 upptäcktes det till exempel allt fler brister i efterlevnaden av reglerna. Problemen gäller till exempel arbetstillstånd, lön, iakttagande av minimivillkoren och betalning av tillägg. Problem upptäcktes vid nästan 70 procent av de inspektioner som utfördes inom byggbranschen i Södra Finland i samband med övervakningen av utlänningar. Inom restaurangbranschen hittades det brister i lönerna vid hela 86 procent av inspektionerna. Vid varannan inspektion inom byggbranschen stötte man på utlänningar som inte hade rätt att arbeta. Inom städbranschen upptäcktes det vid mer än var fjärde inspektion minst en utländsk arbetstagare som saknade rätt att arbeta.

Betänkande AjUB 8/2021 rd

Reservation

När fortsatt tillstånd beviljas utreds inte enligt förslaget tillgången på arbetskraft för uppgiften i fråga. Enligt propositionen är det också möjligt att utvidga rätten att arbeta utan prövning av arbetskraftstillgången. Sannfinländarna kan inte godkänna lagförslag som leder till att inhemsk arbetskraft ersätts med billiga utländska arbetstagare.

Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster också uppmärksamhet vid att det inte enligt proposition krävs att utlänningens försörjning är tryggad för att det föreslagna fortsatta tillståndet ska kunna beviljas. Det bör noteras att lagförslaget dessutom möjliggör fortsatt vistelse i landet för familjemedlemmar till den som ansöker om fortsatt tillstånd och således vid behov också ny familjeåterförening. Sannfinländarna varnar för att lagändringarna kommer att leda till ökade utgifter för sociala förmåner och en försämrad försörjningskvot i vårt land. Detta beror på att utlänningar som arbetar inom lågavlönade branscher och deras familjemedlemmar ofta i större utsträckning använder sig av offentliga tjänster och får mer inkomstöverföringar än de betalar skatt.

Finland måste snabbt göras till ett oattraktivt land för en sådan invandring som försämrar försörjningskvoten och belastar samhällsekonomin. De föreslagna lagändringarna lockar dock tvärtom i allt högre grad billiga arbetstagare och deras familjemedlemmar till Finland, och deras uppehälle måste kompenseras med social trygghet som de finländska skattebetalarna betalar. Lagändringen är en attraktionsfaktor, eftersom arbete inom exempelvis bygg-, restaurang- eller städbranschen eller någon annan bransch där det förekommer mycket utnyttjande av utländsk arbetskraft i fortsättningen i högre grad kommer att fungera som en port till den finländska arbetsmarknaden, och det att en utländsk arbetstages anställningsförhållande upphör inte längre kommer leda till att arbetstages eller hans eller hennes familjs uppehållsrätt i landet upphör. De föreslagna lagändringarna öppnar ett nytt sätt att komma runt laglig invandring och äventyrar därför, om de genomförs, också legitimiteten hos systemet med arbetsrelaterat uppehållstillstånd och samtidigt hållbarheten av hela regleringen i utlänningslagen.

Den sannfinländska utskottsgruppen anser att regeringen, i stället för att belöna utländska arbetstagare för att de blivit utnyttjade, bör ingripa i det strukturella problem som ligger bakom utnyttjandet, dvs. den ständiga invandringen av billig utländsk arbetskraft.

Det är mycket vanligt att utländsk arbetskraft utnyttjas i Finland. Årligen kommer det fram flera fall av missbruk av utländsk arbetskraft som hänför sig till ockerliknande diskriminering i arbetslivet, boendeförhållanden eller lön. Branscher där det finns risk för utnyttjande är enligt propositionsmotiven restaurang-, bygg- och städbranschen, varvsbranschen, plattformsekonomin, biltvättsbranschen, hushållsarbete och säsongarbete. Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster uppmärksamhet vid att dessa grupper också utgör merparten av arbetskraftens rörlighet från tredjeländer, dvs. den så kallade arbetskraftsinvandringen. Det bör noteras att de arbetsgivare som utnyttjar utländska arbetstagare också nästan utan undantag själva är utlänningar eller har invandrarbakgrund.

Eftersom utnyttjandet av utländsk arbetskraft ökar ju mer billig utländsk arbetskraft det finns tillgång till, är det enda sättet att bekämpa utnyttjandet av dessa personer att stoppa invandringen av billig arbetskraft från utlandet till Finland. Sannfinländarna har därför föreslagit att det fastställs en minimiinkomstgräns för dem som söker jobb i Finland. Gränsen kunde vara till exempel 3 000 euro i månaden i fråga om andra säsongarbetare än de som behövs. Dessutom bör arbetarskydds-

Betänkande AjUB 8/2021 rd Reservation

inspektioner göras mycket oftare än för närvarande, och man bör satsa på resurser för tillsynen och skärpa sanktionerna för arbetsgivare som gjort sig skyldiga till överträdelser. Utländska arbetsgivare som gjort sig skyldiga till utnyttjande av arbetskraft bör till exempel utvisas betydligt oftare från Finland. Enligt sannfinländarnas utskottsgrupp bör det med avvikelse från förslaget i propositionen även i fortsättningen vara möjligt att utifrån 187 § i utlänningslagen också fatta beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd tills vidare.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar (*Reservationens ändringsförslag*) och

att riksdagen godkänner ett uttalande (*Reservationens förslag till uttalande*).

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras utlänningslagen (301/2004) 187 och 211 §, sådana de lyder, 187 § i lag 1218/2013 och 211 § i lag 973/2007, samt

fogas till 36 §, sådan den lyder i lagarna 668/2010 ja 689/2015, ett nytt 4 mom., till lagen en ny 54 b §, till 67 §, sådan den lyder i lagarna 973/2007, 668/2013 och 501/2016, ett nytt 5 mom. och till 78 §, sådan den lyder i lagarna 121/2018 och 720/2018, nya 4 och 5 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 6 mom., som följer:

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd ska även vägras om det finns grundad anledning att misstänka att en arbetsgivare eller uppdragsgivare har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet vid ansökan om uppehållstillstånd.

Betänkande AjUB 8/2021 rd
Reservation

54 b §

Fortsatt tillstånd på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande

En utlänning **kan** beviljas fortsatt tillstånd för sökande av nytt arbete eller för företagsverksamhet, om det finns **vägande skäl** att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som utlänningens arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen.

Uppehållstillstånd **kan** beviljas som kontinuerligt för ett år från det att det föregående uppehållstillståndet har upphört att gälla. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts **det** att utlänningens försörjning är tryggad. Uppehållstillstånd kan beviljas en gång för varje sådan försummelse eller utnyttjande som avses i 1 mom.

Om en utlänning beviljats uppehållstillstånd med stöd av 1 mom. **kan** en familjemedlem till utlänningen **beviljas** uppehållstillstånd med stöd av 47 § 3 mom.

Om det kommer fram att försummelse eller utnyttjande enligt 1 mom. inte har förekommit eller om utlänningen har lämnat vilseledande uppgifter vid behandlingen av ärendet, återkallas ett fortsatt tillstånd som beviljats på felaktiga grunder.

67 §

Migrationsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Migrationsverket **kan bevilja** på ansökan **bevilja** rätt att arbeta på den grund som anges i 78 § 5 mom.

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

En utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd **kan av synnerligen vägande skäl** beviljas på ansökan rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller någon annan begränsning, om det finns **vägande skäl för** att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett **exceptionellt grovt** sätt har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen och under förutsättning att utlänningens nya arbetsgivare till ansökan fogar de bilagor som avses i 72 § 1 och 2 punkten och, om Migrationsverket kräver det, de bilagor som avses i 3 punkten.

(5 mom. som i AjUB)

187 §

Vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete

(1 mom. som i AjUB)

Betänkande AjUB 8/2021 rd
Reservation

En förutsättning för beslutet är att informationen är signifikant oriktig eller vilseledande och att arbetsgivaren eller uppdragsgivaren i fråga trots uppmaning inte har rättat informationen inom utsatt tid. Beslut om att uppehållstillstånd inte beviljas ~~kan~~ fattas tills vidare. Om det är fråga om ett företag eller en sammanslutning, riktas beslutet också till den ansvariga personen.

Beslut fattas~~kan~~ också ~~fattas~~ i fråga om en arbetsgivare eller dennes företrädare som med stöd av 186 § 1 mom. 2 punkten har dömts för utlänningsförseelse av arbetsgivare efter att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet ha lämnat en myndighet oriktig eller vilseledande information om en utlännings villkor i arbetet eller arbetsuppgifter och om de krav som dessa ställer.

211 §

(Som i AjUB)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet utan dröjsmål vidtar åtgärder för att göra det möjligt att meddela näringsförbud för en ansvarig person i ett företag som upprepade gånger har försummat sina skyldigheter som arbetsgivare eller utnyttjat utländsk arbetskraft.

Helsingfors 27.5.2021

Rami Lehto saf
Riikka Slunga-Poutsalo saf
Jukka Mäkinen saf