

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 68/2024 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Ariann Grandell, arbets- och näringsministeriet
- jurist Antti Klemola, Folkpensionsanstalten
- specialplanerare Laura Koivisto-Khazaal, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- överinspektör Juulia Taipale, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- ledande expert Janne Kinnunen, Migrationsverket
- expert Elisa Korkman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- servicechef Annina Rantala, Birkalands arbets- och näringsbyrå
- invandrings- och sysselsättningspolitisk expert Eve Kyntäjä, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Taina Vallander, STTK rf
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- expert Albert Mäkelä, Företagarna i Finland rf
- jurist Anu Rätty, Finlands Kommunförbund
- chefsekonomist Juho Ruskoaho, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- arbetsmarknadschef Olli Varmo, Turism- och Restaurangförbundet rf
- avtalschef Juha Ojala, Servicefacket PAM rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- inrikesministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Akava ry
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK

Utlåtande AjUU 10/2024 rd

- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att det som villkor för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare införs en separat lönegräns, vars nivå fastställs genom förordning av statsrådet. Det föreslås dessutom en precisering av bestämmelserna om den nedre gränsen för försörjningsförutsättningen vid deltidsarbete.

Syftet med propositionen är att se till att arbetskraftsinvandringen stärker de offentliga finanserna utan att införandet av en lönegräns begränsar tillgången på arbetskraft alltför mycket. Syftet är också att garantera att de arbetstagare som kommer till Finland har faktiska möjligheter att försörja sig på sin lön och att öka andelen heltidsarbete i landet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ställer sig bakom propositionens syften. Utskottet yttrar sig om propositionen till den del den gäller det egna ansvarsområdet.

Separat lönegräns

Det viktigaste förslaget i propositionen är att föreskriva om en separat lönegräns för uppehållstillstånd för arbetstagare. Avsikten är att utlänningslagen kompletteras med ett bemyndigande att utfärda förordning och att statsrådet med stöd av det ska fastställa lönegränsbeloppet. Enligt propositionen ska lönegränsen motsvara miniminivån i kollektivavtalet för respektive bransch, dock minst 1 600 euro i månaden. Vid bedömningen av om lönegränsen uppnås beaktas inte eventuella lönetillägg eller semesterersättningar. Lönen ska överstiga lönegränsen utan tillägg.

Lönen ska överstiga lönegränsen under hela den tid som personen arbetar i Finland med stöd av uppehållstillståndet. Lönegränsen ska överskridas kalkylmässigt varje månad som uppehållstillståndet för arbetstagare gäller och detta ska kontrolleras när frågan om fortsatt tillstånd prövas. Bedömningen som gäller ett fortsatt tillstånd kan göras med beaktande av totallönen, inklusive semesterpenning, tillägg och andra lönedelar. Om det finns godtagbara skäl till att ingen lön intjänats under en viss månad, såsom att personen inte har rest in i landet så snart tillstånd har beviljats, kan detta beaktas vid prövningen av frågan om fortsatt tillstånd.

Den uppställda lönegränsen gäller endast för uppehållstillstånd för arbetstagare (72 § i utlänningslagen) och inte alla uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete. Propositionen har således inga konsekvenser exempelvis för säsongsarbetare (lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning) eller specialsakkunniga (73 § i utlänningslagen). Lönegränsen gäller inte heller tredjelandsmedborgare som vistas i landet på andra grunder för uppehållstillstånd (t.ex. studerande eller familjemedlemmar).

Enligt propositionen kan lönegränsen uppfyllas med ett eller flera deltidsjobb. Vid tillståndsprövningen ska det säkerställas att det är möjligt att kombinera anställningsförhållandena på det sätt

Utlåtande AjUU 10/2024 rd

som sökanden uppger. Det ska gå att tillgodoräkna naturaförmåner för att nå upp till lönegränsen, men vid tillståndsprövningen måste man tänka på att värdet på förmånerna högst får motsvara Skatteförvaltningens årliga beslut och att de inte får överstiga den kontanta lönen. Syftet är att på så sätt se till att arbetstagaren har en tillräcklig kontantlön. Enligt propositionen minskar en tillräcklig kontantlön beroendet av arbetsgivaren och gör det lättare för arbetstagare att komma ifrån arbetsgivare som exploaterar dem.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att den nya lönegränsen ger utländska arbetstagare som arbetar med uppehållstillstånd för arbetstagare bättre förutsättningar att försörja sig jämfört med den nuvarande lönen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa som uppfyller arbetsvillkoret (1 399 euro/månad 2024). Den nya lönegränsen ligger också i linje med minimilönerna för heltidsarbete enligt kollektivavtalen för de branscher som är i behov av invandrad arbetskraft. Utskottet betonar att lönegränsen kommer att ligga på en nivå som redan nu överskrids inom nästan allt heltidsarbete. Således påverkar lönegränsen i stor utsträckning branscher där det utförs mycket deltidsarbete. Lönegränsen uppskattas minska antalet första uppehållstillstånd för arbetstagare med cirka 120—250 stycken år 2025. På längre sikt beror konsekvenserna för tillgången på arbetskraft och för sysselsättningen på hur lönegränsen höjs.

Fastställande av lönegränsen genom förordning av statsrådet

Enligt propositionen ska utlänningslagen innehålla ett bemyndigande att utfärda förordning, med stöd av vilket nivån på lönegränsen fastställs. Lönegränsen ska anges i euro och vara på en sådan nivå att arbetskraftsinvandringen stärker de offentliga finanserna och att tillgången på arbetskraft inte äventyras i onödan. Dessutom ska också minimilönerna för heltidsarbete enligt kollektivavtalen beaktas. För att fastställa lönenivån kan man göra motsvarande beräkningar som i den utredning som gjorts till stöd för den aktuella propositionen om hur en inkomstgräns påverkar tillgången på arbetskraft och de offentliga finanserna. Avsikten är enligt propositionen att bedöma lönegränsens konsekvenser för de offentliga finanserna med hjälp av livscykelberäkningar och konsekvenserna för tillgången på arbetskraft enligt yrke, bransch och region, med beaktande av bristen på arbetskraft. Dessa uppskattningar ställer upp de ramar för statsrådet inom vilka lönegränsen ska fastställas. Uppskattningarna ska beakta den allmänna utvecklingen av inkomstnivån.

Utskottet ser det som viktigt att man regelbundet följer upp om lönenivån är tillräcklig och också granskar den i förhållande till andra länder, till exempel Sverige och Estland. Avsikten är att genom regelbunden granskning förebygga en situation där lönegränsen släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen eller utvecklingen av köpkraften och inte längre uppfyller lagens syfte att trygga den faktiska försörjningen i Finland. En alltför låg lönenivå kan öka beroendet av sociala förmåner och samtidigt också riskerna för exploatering och svart ekonomi. Utskottet betonar att utgångspunkten för arbetskraftsinvandring inte bör vara import av så billig arbetskraft som möjligt och att utländska arbetstagare som arbetar med uppehållstillstånd för arbetstagare oberoende av kompetensnivå betalas en lön som motsvarar den lägsta lönegruppen (t.ex. praktikantlön).

Utlåtande AjUU 10/2024 rd

Förhindrande av arbetskraftsexploatering

I propositionen bedöms det att höjningen av lönenivån inverkar förebyggande på arbetskraftsexploatering. Utskottet inskräper att införandet av en lönegräns i sig inte garanterar en lön som överstiger lönegränsen, utan därtill krävs det tillräckliga resurser för omfattande förhands- och efterhandstillsyn samt smidigt myndighetssamarbete. Arbetskraft med utländsk bakgrund och i synnerhet sådana utländska arbetstagare som har svaga kunskaper i de inhemska språken och dålig kännedom om arbetsmarknaden har ofta en svag ställning på arbetsmarknaden, särskilt till en början.

Likabehandling av arbetstagare

Vid utskottets sakkunnigutfrågning uttrycktes oro över propositionens konsekvenser för jämlikheten med tanke på att arbetsgivare till följd av den inkomstgräns som införs kan anställa utländsk arbetskraft till lågavlönade branscher endast på heltid, medan finländska arbetstagare kan få anställning på deltid. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att arbetsavtalslagen förpliktar arbetsgivaren att i första hand erbjuda mertidsarbete till sådana anställda som redan arbetar deltid innan ny arbetskraft kan anställas på heltid. I Finland finns det särskilt inom vissa branscher anställda som utför deltidsarbete mot sin vilja, och därför är det viktigt att finna metoder för att ge dem som redan har ett anställningsförhållande på deltid mertidsarbete innan arbetskraft rekryteras från utlandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande AjUU 10/2024 rd

Helsingfors 27.9.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Saara-Sofia Sirén saml
vice ordförande Lauri Lyly sd
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Tere Sammallahti saml
medlem Timo Suhonen sd
ersättare Kim Berg sd
ersättare Juho Eerola saf
ersättare Terhi Koulumies saml.

Sekreterare var

plenarråd Miika Suves.

Utlåtande AjuU 10/2024 rd Avvikande mening

Avvikande mening 1

Motivering

Enligt regeringens förslag ska utlänningslagen innehålla ett bemyndigande att utfärda förordning, med stöd av vilket nivån på den föreslagna lönegränsen fastställs. Kriterierna, utifrån vilka lönegränsen fastställs, är dock alltför breda och vaga. Det försvårar bedömningen av vilka konsekvenser lönegränsen kommer att få, i och med att det inte har definierats exakt när lönegränsen höjs nästa gång och till vilken nivå. I propositionen konstateras det också att om lönegränsen inte stiger, kommer dess effekt av avta snabbt och vara noll senast år 2029. Förvaltningsutskottet bör således ändra lagförslaget så att lönegränsen med stöd av förordningen kan ses över årligen, så att bland annat inkomstutvecklingen beaktas. På så sätt skulle justeringen av lönegränsen också vara mer förutsägbar, vilket skulle minska osäkerheten för både arbetsgivare och utländska arbetstagare.

Enligt propositionen ska lönegränsen fastställas till 1 600 euro i månaden i enlighet med regeringsprogrammet. Vid bedömningen av storleken på den lönegräns som införs bör man ännu utreda att utländska arbetstagare har en faktisk möjlighet att försörja sig med den lön som de förtjänar. Nivån är också lägre än den lägsta lönen enligt de nuvarande kollektivavtalen. Det har också förutspåtts att lönerna kommer att höjas i samband med kommande kollektivavtalsförhandlingar. Utgångsnivån för lönegränsen kan alltså bedömas vara rätt så låg. Det är också värt att notera att nivån på lönegränsen är anspråkslös när man jämför med våra grannländer. Till exempel i Estland är motsvarande lönegräns 1 685 euro och i Sverige omkring 2 370 euro. Lönegränsen innebär också en risk för att nivån på lönegränsen blir den högsta lön man är villig att betala till utländska arbetstagare. Lönen för utländska arbetstagare ska i första hand bestämmas på det sätt som fastställts i kollektivavtalet för respektive bransch när det gäller lönegrupper, arbetstagarens kunnande och erfarenhet samt heltidsarbete. Det som sägs ovan stöder enligt vår åsikt slutsatsen att nivån på lönegränsen bör granskas årligen genom en förordning och så att till exempel den allmänna löneutvecklingen tas i beaktande.

Lönen ska överstiga lönegränsen kalkylmässigt under varje månad som uppehållstillståndet för arbetstagare är i kraft, och detta kontrolleras vid prövningen av fortsatt tillstånd. Det har dock varken klargjorts eller utretts vilka sammantagna konsekvenser detta krav och regeringens planerade regel med högst tre månaders arbetslöshet för utländska arbetstagare kommer att ha. Utöver arbetslöshet påverkas arbetstagarnas försörjning av olika branschspecifika särdrag. Lönen kan variera från månad till månad exempelvis på grund av olika arbetstids- och utjämningsystem. Det nuvarande förslaget till granskning av inkomsterna beaktar inte den faktiska helhet som arbetstagarens lön och arbetssituationen bildar.

Förvaltningsutskottet bör ytterligare överväga om en granskning av om lönen är tillräcklig ska ske så att arbetstagarens lön i genomsnitt överskrider lönegränsen under tillståndets giltighetstid, i stället för varje månad. Dessutom bör de sammantagna konsekvenserna av den aktuella propositionen och den planerade propositionen med förslag till högst tre månaders arbetslöshet för utländska arbetstagare klargöras. Det bör också säkerställas att tillfällig arbetslöshet inte utgör ett hinder för fortsatt tillstånd, om sökanden redan har fått ny sysselsättning.

Utlåtande AjUU 10/2024 rd
Avvikande mening 1

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.9.2024

Lauri Lyly sd
Piritta Rantanen sd
Timo Suhonen sd
Kim Berg sd

Utlåtande AjUU 10/2024 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Regeringen tänker i princip rätt när den vill kräva att arbetstagare som anländer till landet ska ha en faktisk möjlighet att försörja sig med den lön de förtjänar. Däremot kan jag inte godta den schablonmässiga inkomstgräns på 1 600 euro i månaden som regeringen föreslår att bestäms genom förordning av statsrådet. Den föreslagna lönegränsen beaktar inte sådana variationer i arbets naturen som förekommer inom olika branscher. Jag anser det mer motiverat att gränsen fastställs så att den motsvarar minimilönen enligt kollektivavtalet för respektive bransch. Om det inte finns något kollektivavtal ska gränsen vara minst 1 600 euro i månaden.

Jag vill också påpeka att lönebeloppet också påverkas av andra faktorer. Arbetsplatserna inom till exempel landsbygdsnäringsarna, trädgårdsbranschen och pälsdjursuppfödningen är placerade i glesbygdsområden, där boendekostnaderna är betydligt lägre än på tillväxtorterna. Det är, utöver lönsamheten, en av orsakerna till att minimilönerna inom dessa branscher på sina håll rör sig nära den föreslagna lönegränsen.

Jag anser att man vid tillämpningen av gränsen bör ha prövningsrätt och möjlighet att bedöma den genomsnittliga inkomstnivån. I de inkomster som granskas ska man beakta totallönen, det vill säga också eventuella lönetillägg och naturaförmåner (enligt den nivå som skattemyndigheten fastställt). Begreppet lön avser inte enbart kontantlön och ofta erbjuder arbetsgivare på landsbygden också en bostad som bostadsförmån, eftersom arbetsplatsen finns på glesbygden. Detta måste vara möjligt också i fortsättningen.

Jag välkomnar att man strävar efter att finländska arbetslösa ska få sysselsättning. Faktum är dock att utländsk arbetskraft är ett livsvillkor för vissa branscher. Bland annat finansministeriet har konstaterat att behovet av utländsk arbetskraft ökar i och med att de årskullar som är i arbetslivet blir mindre. Varje ledig arbetsplats som förblir utan en arbetstagare är ett hinder för en snabb ekonomisk tillväxt för Finland och kan rentav hota försörjningsberedskapen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.9.2024

Tuomas Kettunen cent

Utlåtande AjUU 10/2024 rd Avvikande mening 3

Avvikande mening 3

Motivering

Det är bra och välkommet att man strävar efter att de som kommer till Finland med uppehållstillstånd för arbetstagare ska få sådan lön för sitt arbete som de facto är tillräcklig att leva på. Tyvärr är propositionen bristfällig på många sätt och försätter många utländska arbetstagare i en oskälig ställning, både sådana som är på väg att flytta till Finland och sådana som redan bor här.

För det första skulle en ny begränsning göra ställningen för den som flyttat till landet ännu mer osäker. Systemet med arbetsbaserat uppehållstillstånd är sedan tidigare komplicerat och saknar flexibilitet, och systemet är redan förenat med många begränsningar, såsom rätten att arbeta, prövningen av tillgången på arbetskraft och en strikt försörjningsförutsättning som måste uppfyllas varje månad. Samtidigt inskränks tillståndsmyndighetens och domstolarnas prövningsrätt när det gäller att beakta till exempel omständigheter som hänför sig till utlänningens privatliv och familjeliv.

Dessutom beaktas inte i tillräcklig utsträckning propositionens konsekvenser för barnets rättigheter och ställning. Eftersom statsrådet kan besluta att höja lönegränsen med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning, kan konsekvenserna för barnen vara större än vad som bedöms i propositionen. I propositionen bör det därför vara möjligt att avvika från den fastställda lönegränsen för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive barnets bästa.

I konsekvensbedömningen påpekas det att höjningen av inkomstgränserna minskar arbetskraftsinvandringen och att effekterna framför allt berör arbetsavtal på deltid. En höjning av inkomstgränserna skulle innebära att allt färre arbetsgivare kan anställa utländsk arbetskraft på deltid, vilket också ökar osäkerheten kring rekryteringen. Deltidsanställningar är dock viktiga eftersom de är ett sätt att komma in på arbetsmarknaden när man av en eller annan orsak inte har möjlighet att arbeta heltid.

Dessutom är lönen för till exempel en praktik- eller introduktionsperiod i regel lägre än normal lön, varvid inkomsterna inte nödvändigtvis räcker till för att inkomstgränsen ska uppnås. De föreslagna ändringarna kan ytterligare försvåra möjligheterna att avancera i arbetslivet och få arbete med högre lön i Finland.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande AjUU 10/2024 rd
Avvikande mening 3

Helsingfors 27.9.2024

Fatim Diarra gröna

Utlåtande AjUU 10/2024 rd Avvikande mening 4

Avvikande mening 4

Motivering

Utgångspunkten ska vara att arbetstagare som kommer till Finland garanteras en lön som är tillräcklig för att leva på. Detta förutsätter, utöver iakttagande av kollektivavtal och lagar, att arbetstagaren kan erbjudas tillräckligt med arbetstimmar. Man bör sträva efter att minska ofrivilligt deltidsarbete i större utsträckning än vad som föreslås i propositionen, till exempel genom att stärka arbetsgivarnas skyldighet att erbjuda mertidsarbete. Propositionen löser inte heller de problem med arbetskraftsexploatering som man effektivare kunde ingripa i till exempel genom att effektivisera arbetarskyddstillsynen och ge fackförbunden rätt att väcka talan.

Även om en lön som är tillräcklig att leva på är en motiverad grund för beviljande av arbetsrelaterat uppehållstillstånd, kan en kategorisk lönegräns på 1 600 euro också medföra problem i synnerhet när den kombineras med regeringens övriga åtstramningar av invandringpolitiken, såsom den så kallade tremånadersregeln. Vid utskottets utfrågningar har det framkommit att det inte har gjorts någon bedömning av hur den aktuella propositionen och andra lagändringar som är under beredning sammantaget påverkar ställningen för utländska arbetstagare.

Enligt propositionen är lönegränsen ett absolut villkor för att bli beviljad tillstånd och inga undantag är möjliga. Kravet som gäller lönegränsen avviker således från försörjningsförutsättningen enligt 39 § i utlänningslagen, från vilken det är möjligt att avvika om det finns exceptionellt vägande skäl, eller om barnets bästa kräver det. Bestämmelser om en motsvarande möjlighet till avvikelse bör övervägas också i samband med den nu aktuella propositionen.

Också diskrimineringsombudsmannen rekommenderar i sitt yttrande till utskottet att det tas i beaktande att den som tillämpar lagen bör ha prövningsrätt att avvika från lönegränsen till exempel om det är oskäligt att inte bevilja tillstånd eller om tillgodoseendet av barnets bästa kräver det. Ett av kriterierna för undantag kunde också gälla personer som har etablerat sig i Finland och som med stöd av regeringens andra lagstiftningsprojekt hotas av utvisning redan efter tre månaders arbetslöshet. I en sådan situation kan det vara motiverat att tillämpa exempelvis en lägre lönegräns, om personen har möjlighet att få anställning på deltid och på det sättet kan undvika att bli utvisad.

Också i propositionen har man lyft fram risker i anslutning till det föreslagna kravet som gäller lönegränsen. I och med de föreslagna ändringarna kan det vara möjligt att vissa företag försöker maskera anställningsförhållanden som företagsverksamhet, vilket är ett växande problem särskilt i fråga om utländsk arbetskraft. Dessutom har risken för missbruk av underleverantörskedjor och utstationerad arbetskraft lyfts fram. Dessa risker framhäver behovet av ett bredare åtgärds paket för att eliminera utnyttjandet av utländsk arbetskraft.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande AjUU 10/2024 rd
Avvikande mening 4

Helsingfors 27.9.2024

Aino-Kaisa Pekonen vänst