

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 15/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 139/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jarmo Tiukkanen, inrikesministeriet
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet

- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki och regeringsråd Marja-Terttu Mäkiranta, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket
- specialplanerare Villiina Hellsten, Statistikcentralen
- ledande expert Jarmo Räihä, Helsingfors stad, social- och hälsovårdsverket
- överinspektör Mikko Joronen, Minoritetsombudsmannens byrå.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Akava rf
- Finlands Näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att sätta i kraft direktivet om ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta i en medlemsstat samt därmed sammanhängande likabe-

handling i förhållande till medlemsstatens egna medborgare (direktivet om kombinerade tillstånd). Genom direktivet vill man förenkla och förenhetliga processen för att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete i medlemsstaterna på så sätt att uppehållstillstånd och rätt att arbeta beviljas genom ett enda ansökningsförfarande och antecknas i samma handling. Avsikten är

å ena sidan att processen ska fungera smidigare med avseende på såväl arbetstagare som arbetsgivare och å andra sidan att förbättra kontrollen av arbetets laglighet.

Direktivet ska vidare säkerställa att anställda från tredjeländer behandlas på samma grunder som medborgarna i medlemsstaten i fråga om bland annat arbetslivet, utbildningen och socialskyddet. Genom direktivet ändras inte innehållet i prövningen av tillståndet och berörs inte medlemsstaternas behörighet att besluta om huruvida arbetskraft från tredjeländer ska ges tillträde till arbetsmarknaden.

Avsikten med propositionen är att harmonisera den nationella lagstiftningen med bestämmelserna i direktivet om kombinerade tillstånd. Direktivet förutsätter inte någon större omläggning av Finlands nuvarande förfaringssätt för att bevilja uppehållstillstånd och rätt att arbeta i anknytning till dem. I avsikt att främja direktivets syfte föreslås dock att utlänningslagens bestämmelser om arbete förtydligas och förenklas. Målsättningen är att olika tillstånd som beviljas på grund av arbete och utlänningsens rätt att arbeta i olika situationer ska bilda en tydligare helhet.

Utlänningslagen kompletteras i enlighet med direktivet med en bestämmelse om att behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på basis av arbete får ta högst fyra månader i anspråk. Behandlingstiden löper inte under en tidsfrist som sökanden getts för att ta fram eventuella kompletterande uppgifter.

Utskottet anser att propositionen är behövlig och ändamålsenlig med tanke på nationella genomförandet av direktivet om kombinerade tillstånd. Utskottet understöder förslagen att förenkla och förenhetliga utlänningslagen. Det är viktigt att satsningarna på att förenkla och förenhetliga utlänningslagen fortsätter, eftersom lagen också efter de föreslagna ändringarna är mycket komplicerad och svåröverskådlig. Att en högsta behandlingstid på fyra månader införs i lagen är välkommet med tanke på såväl arbetsgivarna som arbetstagarna. Utskottet understryker dock att en behandlingstid på fyra månader är alldeles för lång för ett företag som behöver arbetskraft. Processen för behandling av ansök-

ningar måste göras effektivare och behandlingstiden förkortas.

Arbetsgivarvisa uppehållstillstånd för arbetstagare

Enligt det föreslagna 74 § 2 mom. i utlänningslagen kan av särskilda skäl uppehållstillstånd för arbetstagare begränsas till arbete hos en viss arbetsgivare. Enligt propositionsmotiven ska arbets- och näringsbyrån i sitt delbeslut utifrån ansökan bestämma vilken typ av arbete en utlänningsperson har rätt att utföra hos en viss arbetsgivare. I direktivet om kombinerade tillstånd nämns inga branschvisa eller arbetsgivarvisa uppehållstillstånd.

Utskottet har av Migrationsverket fått en utredning om antalet arbetsgivarvisa uppehållstillstånd. Enligt utredningen har mer än hälften av uppehållstillstånden för arbetstagare varit begränsade till en viss arbetsgivare. Lagstiftaren har dock som mål att uppehållstillstånd för arbetstagaren i huvudsak ska ges branschvis, och att begränsningen i fråga om arbetsgivare endast används i undantagsfall och av särskilda skäl.

Utskottet har bland annat i sitt betänkande AjUB 13/2010 rd om den nationella människohandelsrapportörens rapport 2010 behandlat arbetarskyddsproblem och möjlig utsatthet för människohandel i samband med arbetsgivarvisa uppehållstillstånd. I betänkandet förutsätter utskottet att utlänningslagen skyndsamt ändras så att uppehållstillstånd inte längre beviljas bara för anställning hos en viss arbetsgivare.

Utskottet upprepar sina ståndpunkter om arbetsgivarvisa uppehållstillstånd och konstaterar att en anställd som har ett arbetsgivarvist uppehållstillstånd i Finland är mycket utsatt, eftersom uppehållstillståndet är beroende av att arbetet hos den aktuella arbetsgivaren fortsätter. Tröskeln för att anmäla missförhållanden ens om de är flagranta är hög, eftersom förlusten av jobbet leder till att utlänningspersonen måste lämna landet. För att förebygga missbruk och människohandel måste de anställda alltid ha möjlighet att söka ett annat jobb, om de upplever att de behandlas fel.

Utskottet föreslår därför att förvaltningsutskottet stryker bestämmelsen i 74 § 2 mom. i lagförslaget.

Försörjningen för den som beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete

Vid sakkunnigutfrågningen framfördes en fråga rörande det stora antalet personer med utländsk bakgrund som får utkomststöd i Helsingfors. Merparten av dessa är EU-medborgare eller asylsökande och berörs inte av den föreliggande propositionen. Enligt utskottets bedömning är läget det samma för dem som får utkomststöd i många andra kommuner i Finland.

Genomförandet av direktivet förutsätter vissa ändringar i vårt socialskyddssystem, eftersom personer från tredjeländer som har anställning eller som efter ett anställningsförhållande på minst sex månader är registrerade som arbetslösa arbetssökande måste behandlas lika som medlemsstatens egna medborgare. Ändringar i socialskyddet bereds vid social- och hälsovårdsministeriet i en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och sjukförsäkringslagen.

Behandlingen av denna proposition berörs närmast av frågan om ordnande av försörjningen för tredjelandsmedborgare som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete och överklagat detta beslut. Enligt rapporter från Migrationsverket beviljades cirka 5 000 uppehållstillstånd på grund av arbete år 2012. Cirka 1 200 sökande fick avslag, och av dem överklagar cirka 40–50 procent, dvs. ungefär 500 sökande beslutet. Enligt huvudregeln ska den första ansökan om uppehållstillstånd göras i det land där den sökande lagligen befinner sig och innan den sökande anländer till Finland. Cirka en tredjedel av de ansökningar som gjorts i Finland grundar sig på arbete. Det framgår inte av rapporterna hur många av dem som får avslag på ansökan redan befinner sig i Finland. Om man antar att andelen är den samma som för samtliga sökande, dvs. en tredjedel, så uppehåller sig cirka 170 av de 500 som överklagar beslutet i Fin-

land. Av dem torde en del kunna försörja sig med egna eller makens medel, så det torde inte bli många som ansöker om utkomststöd.

Den tid som de får utkomststöd torde inte heller bli särskilt lång, eftersom man vid avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete samtidigt också fattar beslut om avvisning. Personen kan avvisas innan överklagandet behandlas i förvaltningsdomstolen. I ärenden som enbart gäller uppehållstillstånd på grund av arbete förbjuder förvaltningsdomstolen i regel inte verkställighet. Ett förbud förutsätter andra orsaker. Det innebär således att få eller inga personer som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete blir kvar i landet en längre tid under den tid besvären behandlas.

I samband med ansökan om fortsatt tillstånd är läget ett annat, eftersom personen då avlägsnas ur landet genom utvisning, vilket förutsätter ett slutligt beslut. Å andra sidan kan en stor del av dem som ansökt om fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 80 § 1 och 2 mom. i lagförslaget fortsätta arbeta till avslagsbeslutet vunnit laga kraft.

Man kan alltså konstatera att kommunerna relativt sällan måste bevilja utkomststöd till personer som överklagat ett avslagsbeslut om uppehållstillstånd på grund av arbete. Utskottet menar dock att det vore skäl att förtydliga relationen mellan lagen om utkomtskydd och utlänningslagen, och diskutera om det finns behov av att ändra systemet i fråga om dem fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete och hur arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna ska ordnas när det gäller försörjningen av utlänningar.

Samtidigt vill utskottet fästa uppmärksamhet vid de utmaningar som kravet på fri rörlighet och likabehandling av EU-medborgare medför för Finlands bosättningsbaserade socialskyddssystem. Personer från andra EU-länder som arbetar i Finland kan till exempel på grund av låg lön eller arbetets upphörande tvingas leva på utkomststöd en längre tid. Utskottet ser det som viktigt att regeringen noga ger akt på vilka kostnader och andra konsekvenser som uppstår när social-

skyddet anpassas till kravet på likabehandling av EU-medborgare.

Konsekvensbedömning och utveckling av statistiken

Det är viktigt att följa och utvärdera konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen. Utskottet påpekar samtidigt att bristerna i statistiken över den utländska arbetskraften försvårar möjligheterna att följa och bedöma konsekvenserna av lagstiftningen. Dagens statistiksystem och statistiken i de olika myndigheternas register ger inte en tillräckligt klar bild av de utländska anställda och deras arbete. De bristfälliga uppgifterna om antalet utländska anställda gör det också svårare att ta fram en tillförlitlig bedömning av kostnadseffekterna av de lagförslag som nu behandlas.

Statens revisionsverk har i sin berättelse om arbetsrelaterad invandring (13/2012) förutsatt att statistiken om den utländska arbetskraften uppdateras. Finansministeriet har utnämnt en arbetsgrupp vid Statistikcentralen med uppgift att lägga fram förslag på hur bristerna i statistiken kan åtgärdas. Arbetsgruppen ska enligt uppdraget lägga fram ett åtgärdsförslag senast den 31 maj 2014.

Utskottet förutsätter att statistiken om utländsk arbetskraft utvecklas skyndsamt.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 21 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml (delvis)
medl. Anna Kontula /vänst (delvis)
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Elisabeth Naucclér /sv (delvis)

Annika Saarikko /cent (delvis)
Kristiina Salonen /sd (delvis)
Arto Satonen /saml
Mikko Savola /cent (delvis)
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Syftet med propositionen är att i Finland sätta i kraft Europeiska unionens direktiv om kombinerade tillstånd (2011/98/EU). Direktivet ska förenhetliga förfarandena i samband med arbetstagares inresa från tredjeländ.

Vi sannfinländare menar att direktivet medför ett stort principiellt problem; om det genomförs öppnar det upp det finländska socialskyddet onödigt mycket för arbetstagare från tredjeländer. Vår utskottsgrupp anser att den utvidgade likabehandling som direktivet syftar till alltför mycket och orättmätigt förbättrar ställningen för utlänningsgrupperna i förhållande till den infödda befolkningen. Direktivet försöker också skrota Finlands bosättningsbaserade socialskydd. Vi kan inte understödja att Europeiska unionen steg för steg tillåts blanda sig i allt fler frågor som inte borde höra till unionen. Besluten om Finlands socialskyddspolitik och sysselsättningspolitik ska fattas i Finland, inte i Bryssel eller Strasbourg. Man har sannolikt valt alternativet att gå fram steg för steg därför att det vore politiskt omöjligt att i ett slag överföra social- och sysselsättningspolitiken från medlemsländerna till EU. Vår utskottsgrupp är helt säker på att om folket redan under medlemskapsförhandlingarna hade vetat hur saker och ting skulle komma att utvecklas, så hade vi aldrig anslutit oss till EU.

Ett annat problem är att det kan räcka med mycket lite och kortvarigt arbete för att en utlänning ska få tillgång till socialskyddet. Precis som det konstateras i propositionen så kan genomförandet av direktivet på lång sikt medföra att fler söker sig till Finland för att försöka utnyttja de högklassiga sociala förmånerna och tjänsterna. Det har självfallet såväl direkta som indirekta effekter. De direkta effekterna följer av det ökande antalet utlänningar som har rätt till och faktiskt utnyttjar de bosättningsbaserade förmånerna och hälso- och sjukvårdstjänsterna. Eftersom

social- och sysselsättningstjänsterna redan nu är utsatta för ett spartryck ser vi inte det förnuftiga i att genom direktivet ge också de utländska anställda rätt till tjänsterna. Enligt vår utskottsgrupp är detta en reell risk, även om det bestrids med motiveringen att ändringarna i systemet inte märkbart höjer antalet uppehållstillstånd på grund av arbete.

Enligt artikel 3.3 i direktivet får medlemsstaterna bestämma att kapitel II i direktivet inte ska tillämpas på sådana tredjelandsmedborgare som redan har beviljats rätt att arbeta på en medlemsstats territorium under högst sex månader eller har beviljats inresa till en medlemsstat för studier. Vi menar att det vore bra om Finland utnyttjar möjligheten till en sådan begränsning. Vår utskottsgrupp uppmuntrar till att denna begränsning rentav tillämpas mycket systematiskt och effektivt; i annat fall ökar risken för missbruk av systemet ytterligare, eftersom detta är lockande för utlänningarna.

Den nya grupp som enligt propositionen kommer att omfattas av kravet på likabehandling består i sin helhet av personer som arbetar i landet med eller utan stöd av visum. Det hade därför varit skäl att ta hänsyn till den möjligen kommande visumfriheten mellan Ryssland och Finland, och närmare bedöma hur den påverkar implementeringen av direktivet.

Avslutningsvis konstaterar vi också att innehållet i tillståndsprövningen och besluten om den utländska arbetskraftens tillträde till arbetsmarknaden också i fortsättningen ska avgöras på nationell nivå. På den punkten får Finland inte ge efter.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 21 november 2013

Jari Lindström /saf
Lea Mäkipää /saf
Maria Tolppanen /saf