

**ARBETSMARKNADS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 25/2002 rd**

Regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 januari 2003 en proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 265/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- direktör Jaakko Itäkannas och specialforskare Pirkko Kiviaho, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Risto Laakkonen och överinspektör Olli Sorainen, arbetsministeriet
- minoritetsombudsman Mikko Puumalainen

- direktör Jaana Törrönen, Utlänningsverket
- distriktschef Pentti Pekkala, Uleåborgs arbetarskyddsdistrikt
- ledande arbetskraftskonsulent Maarit Ahomäki, Päijänne-Tavastlands arbetskraftsbyrå
- jurist Olavi Sulkunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- utbildnings- och arbetskraftspolitiska sekreteraren Heikki Liede, Akava rf
- ombudsman Katja Leppänen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- arbetskraftspolitisk ombudsman Riitta Wärn, Servicearbetsgivarna rf
- planeringschef Pertti Rauhio, Företagarna i Finland
- chefsjurist Kyösti Suokas, Byggnadsförbundet
- jurist Thomas Bergman, Flyktingrådgivningen rf.

PROPOSITIONEN

Avsikten med den nya utlänningslagen är att främja en god förvaltning och rättssäkerheten i utlänningsärenden och få till stånd en behärskad invandring och ge ett internationellt skydd med respekterande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagen

reglerar utlänningars rättigheter och skyldigheter noggrannare än tidigare.

Lagen blir tydligare och får bestämmelser om förfaranden som tidigare har varit beroende av förvaltningspraxis. I lagen tas också in utförliga

bestämmelser om fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd och om kvotflyktingar.

I stället för finska beskickningar utomlands är det Utlänningsverket som hädanefter beviljar uppehållstillstånd för utlänningar som uppehåller sig utomlands. Familjemedlemmar till finska medborgare tillåts komma till Finland för att söka uppehållstillstånd. Upphållstillstånd i Finland beviljas av den lokala polisen.

En del tillståndsförfaranden inom utlänningsförvaltningen görs smidigare och snabbare. En utlänning som kommer till Finland på grund av arbete behöver ett uppehållstillstånd för arbetstagare. Tillståndet beviljas i två faser. Först bedömer Arbetskraftsbyrån ur Arbetskraftssynvinkel om det finns förutsättningar att bevilja tillstånd och därefter beviljar Utlänningsverket tillståndet om det med hänsyn till allmän ordning och säkerhet inte finns något som talar mot detta. I vissa fall skall det vara möjligt att arbeta också med något annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd.

De bestämmelser om asylförfarande i den gällande utlänningslagen som trädde i kraft 2000 bibehålls innehållsligt på de flesta punkter. Lagen får ett eget kapitel om EU-medborgares vistelse. Medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz jämföras med unionsmedborgare.

Utlänningar får ett bättre rättsskydd genom att nästan alla beslut om uppehållstillstånd kommer att kunna överklagas. Arbetsgivaren får besvärsmätt i ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare medan Utlänningsverket får överklaga beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av Utlänningsverket har upphävts eller ändrats. Lagen avser också att tillgodose det ändringsbehov som uppstått till följd av regleringen i EU och vissa internationella avtal. Dessutom föreslås att strafflagen och lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden ändras på de punkter den nya utlänningslagen kräver.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Invandrare och Arbetskraftsunderskott

Inom knappt femton år decimeras Arbetskraften med nästan en miljon personer när de stora åldersklasserna kommer upp i åren. Redan 2004 är den åldersklass som kommer ut i arbetslivet mindre än den som lämnas arbetslivet. Efterfrågan på Arbetskraft kommer att vara störst inom vården men också inom ekonomi och förvaltning där det behövs chefer och experter.

Det behov av Arbetskraft som uppstår när de stora åldersklasserna går i pension bör primärt tillgodoses genom utnyttjande av alla våra egna Arbetskraftsreserver, anser utskottet. Särskilt viktigt är det att ta till alla medel för att få de arbetslösa tillbaka ut i arbetslivet. Detta är det bästa sättet att förhindra utslagning och stävja en eventuell negativ attityd till utländsk Arbetskraft.

För att efterfrågan på och utbud av Arbetskraft skall matcha och någon större Arbetslöshet inte uppstå måste Arbetskrafts- och utbildningspolitiken fungera väl. För att tillgången till Arbetskraft skall kunna tryggas är det också viktigt med insatser som får äldre arbetstagare att kunna och vilja fortsätta arbeta och förbättrar sysselsättningen bland personer med nedsatt funktionsförmåga samt utlänningar som redan befinner sig i landet, understryker utskottet.

Arbetslösheten bland personer med invandrarbakgrund är i stort sett trefaldig jämfört med den allmänna Arbetslösheten. Sysselsättningsgraden för invandrare måste fås att ligga närmare den allmänna sysselsättningsgraden, inte bara för att öka tillgången på Arbetskraft utan också för att hindra en allmän utlänningsfientlighet att breda ut sig och för att få invandrarna att integreras bättre i samhället. Det gäller också att göra mer för att utlänningar som kommer till Finland

av humanitära skäl snabbt integreras i samhället och får arbete.

Det som man kan göra för att underlätta för invandrarna att få arbete är att bearbeta attityderna, öka utbildningen i finska eller svenska och yrkesutbildningen samt anlita s.k. arbetskonsulenter, som fungerar som ett slags förmedlare mellan arbetssökande och arbetsplatser. Av de arbetssökande invandrarna har två tredjedelar en yrkesexamen eller en högskoleexamen. Men deras utbildning och arbetserfarenhet har inte blivit utredda och utnyttjade i den omfattning de borde och följaktligen har många välutbildade invandrare ett arbete som inte motsvarar deras utbildning. Invandrarnas skolbakgrund och arbetserfarenhet måste enligt utskottets mening ägnas större uppmärksamhet. Det gäller att anvisa invandrarna kompletterings- och påbyggnadsutbildning och göra det lättare för dem att avlägga fristående examina och få sina examina erkända.

Även om våra egna arbetskraftsreserver engageras fullt ut, kommer vi i framtiden att behöva alltmer också av utländsk arbetskraft för att väga upp den arbetskraftsbrist som uppstår när befolkningen blir äldre, menar utskottet. Framför allt kommer utländsk arbetskraft att behövas för vissa uppdrag som kräver specialkompetens, för säsongbetonade uppgifter inom jordbruket och trädgårdsodlingen och för diverse uppgifter inom servicesektorn.

Utskottet ser det som angeläget att det skapas smidiga och välfungerande system för en legal invandring med tanke på den förestående bristen på arbetskraft. Tillströmningen av utländsk arbetskraft bör ske under organiserade former och utifrån de nationella arbetskraftsmyndigheternas bedömningar av om det behövs främmande arbetskraft inom respektive bransch och för uppgifterna i fråga. För att inte konkurrensen skall snedvridas till följd av användning av utländska anställda måste de utländska arbetstagarna få samma rättigheter och arbetsvillkor som arbetstagarna över lag garanteras.

Konkurrensen om kompetent utländsk arbetskraft

Kompetent arbetskraft är en viktig produktionsfaktor och på det globala planet blir konkurrensen om kunniga anställda hela tiden hårdare. De finländska företagen måste för att kunna stå sig i konkurrensen och utvecklas så smidigt som möjligt få den arbetskraft de behöver utanför landets gränser om finländsk arbetskraft inte finns att tillgå.

Det gäller att ta fram fungerande system för integration av invandrarna för att motverka främlingsfientlighet. Enligt den gällande integrationslagstiftningen är det bara invandrare som anmält sig på arbetskraftsbyråerna och socialbyråerna som har rätt till aktiva åtgärder. Det innebär att majoriteten av invandrarna, t.ex. de som har ett jobb och deras makar samt ungdomar, blir utan åtgärder trots att också de behöver kunna finska eller svenska och veta hur det finländska samhället fungerar för att kunna trivas här och vara aktivt samhällsaktörer.

Eftersom arbetskraftspolitiken hädanefter kommer att bygga på en allt större användning av utländsk arbetskraft, är det viktigt att de utländska arbetstagarna och deras familjemedlemmar blir integrerade i det finländska samhället för att vi skall kunna locka till oss arbetskraft. Därför är det ytterst viktigt, menar utskottet, att i samråd med arbetsmarknadens parter fundera på hur de som har ett arbete skall kunna integreras och hur arbetsgivarna kunde engageras i detta.

Den bild utlänningar får av Finland påverkas av attityderna hos de myndigheter som arbetar med invandrare och hur smidiga myndigheternas rutiner är. I konkurrensen om arbetskraft från utlandet är det viktigt att vi har gott renommé bland utlänningar också i detta avseende.

Förslaget till ny utlänningslag

En ny utlänningslag är enligt utskottet ett måste för att lagstiftningen skall motsvara våra behov i framtiden och vara förenlig med grundlagen. Förslaget gör lagen tydligare och lyfter upp på lagnivå förfaranden som i dagsläget är beroende av förvaltningspraxis. Förslaget avser också att

göra arbetstillståndsförfarandet snabbare och göra det smidigare.

Enligt förslaget slopas arbets- och uppehållstillstånden för utlänningar och ersätts med ett uppehållstillstånd för arbetstagare. Först bedömer Arbetskraftsbyrån om det finns Arbetskraftspolitiska förutsättningar att bevilja tillståndet och därefter beviljar Utlänningsverket tillståndet om det inte finns hinder för det med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Utskottet anser att förslaget är motiverat i och med att det strömlinjeformar förfarandet med uppehållstillstånd för arbetstagare samt tydliggör och preciserar myndigheternas befogenheter.

Arbetskraftsbyrån skall enligt förslaget utan dröjsmål ge ett bindande förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. Utskottet vill understryka att utredningen av förutsättningarna för uppehållstillståndet måste hålla hög kvalitet trots förhandsbeskedet. Arbetskraftsbyråerna behöver en adekvat personal för behandlingen av arbetstillstånd för att den egentliga arbetstillstandsprocessen inte ytterligare skall blockeras av förhandsbeskeden.

I 71 § föreskrivs att arbetsmarknadens parter deltar i uppföljningen och utvärderingen av förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare samt i utformningen av regionala och riksomfattande riktlinjer för de allmänna villkoren för anlitandet av utländsk arbetskraft. Bakom förslaget ligger ambitionen att utveckla praxis med uppehållstillstånd för arbetstagare så att den systematiskt, snabbt och smidigt främjar tillgången på arbetskraft. Det är viktigt att arbetsmarknadens parter deltar i uppföljningen av tillståndsförfarandet och utformningen av riktlinjer, framhåller utskottet och anser att fokus bör sättas framför allt på de regionala riktlinjerna och arbetsmarknadsparternas medverkan i utformningen av dem.

Kretsen av dem som inte behöver arbetstillstånd föreslås bli utvidgad. Säsongarbetare för bär- och fruktplockning, proffs inom vetenskap, kultur och konst samt personer som hör till ett företags ledning på högsta nivå eller mellannivå

eller arbetar med expertuppdrag hör till dem som inte skall behöva uppehållstillstånd för arbetstagare. När det gäller dessa yrkesgrupper har utskottet uppmärksamgjorts på att det är något problematiskt att dra gränsen för en hurdan expertis, utbildning eller erfarenhet de personer som omfattas av bestämmelserna skall ha. Ett annat problem är vilka konsekvenser befrielsen från arbetstillståndsskyldigheten får för finländares möjligheter att få arbete. Arbetssituationen är redan nu dålig för exempelvis musiker och om utländsk arbetskraft tillåts komma in i landet fritt kan den bli ännu sämre. Det finns också risk för ett osunt överutbud av arbetskraft och utslagning av finländska bär- och fruktplockare från arbetsmarknaden om trädgårdsarbetare fritt släpps in i landet.

Bestämmelser om studerandes inresa, vistelse i landet och rätt att arbeta ingår på flera olika ställen i lagförslaget och det är därför svårt att skapa sig en helhetsbild av utländska studerandes rättsliga ställning. De utlänningar som studerar i Finland är enligt utskottets mening en Arbetskraftsresurs att räkna med då de känner till vårt samhälle och eventuellt har kunskaper i de inhemska språken. Upphållstillstånden för studerande som blivit klara med sina studier bör flexibelt kunna bytas ut mot uppehållstillstånd för arbetstagare, anser utskottet.

I anknytning till förslaget är det tänkt att utlänningsregistret skall utvecklas funktionellt och innehållsligt så att ansökningar och beslut om uppehållstillstånd plus uppgifter om de centrala villkoren för anställningsförhållandena matas in direkt i registret. Även arbetarskyddsmyndigheterna skulle få de uppgifter de behöver för tillsynen ur utlänningsregistret. Av motivering till propositionen framgår att ett förslag till lag om ändring av lagen om utlänningsregistret bereds vid en senare tidpunkt med hänsyn till att den kan träda i kraft samtidigt som utlänningslagen. Utskottet skyndar på beredningen av en ändring av bestämmelserna om utlänningsregistret och ser det som angeläget att riksdagen får förslaget med det snaraste.

Tillsynen över anställningsvillkoren

För att en arbetstagare skall kunna beviljas uppehållstillstånd krävs det enligt lagförslaget att arbetsgivaren ger en försäkran om att de centrala villkoren i arbetet stämmer överens med gällande bestämmelser och kollektivavtalet i fråga. Vid behov skall arbetsgivaren också lämna en utredning om sin förmåga att uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare. Arbetskraftsbyrån skall få information om de centrala villkoren i arbetet också i det fall att en utlänning inte behöver ha uppehållstillstånd för arbetstagare.

Det är arbetarskyddsmyndigheterna som skall se till att anställningsvillkoren uppfylls. Men det krävs att kunden tar kontakt innan arbetarskyddsmyndigheterna kan ingripa. Vanligen är utländska arbetstagare inte medvetna om sina rättigheter och vet inte till vem de skall vända sig. De kan också vara rädda för att förlora sin arbetsplats och samtidigt sitt uppehållstillstånd, då tillståndet ofta är bundet till en viss arbetsgivare. Enligt den föreslagna 77 § skall huvudregeln vara att uppehållstillstånd för arbetstagare berättigar till att arbeta inom en bransch eller flera och att uppehållstillståndet bara av särskilda skäl kan begränsas till arbete i anställning hos en viss arbetsgivare. Utskottet understryker vikten av branschvisa tillstånd om man vill att utlänningar skall få bättre möjligheter att bevaka sina rättigheter.

I det inkomstpolitiska avtalet för 2003—2004 kom arbetsmarknadens parter överens om förslag till hur tillsynen över utlänningars anställningsförhållanden kunde utvecklas. Enligt avtalet skall bl.a. samarbetet mellan arbetarskyddsmyndigheterna och polismyndigheterna effektiviseras. Kontrollen av arbetstillstånd överförs på

arbetarskyddsmyndigheterna, som får större befogenheter och resurser. Dessutom skall det utredas när underlåtelse att iaktta minimiarbetsvillkoren i fråga om en utländsk arbetstagares anställningsförhållande kan uppfylla rekvisiten för brott mot diskriminering i arbetet. En trepartsarbetsgrupp tillsatt av arbetsministeriet fortsätter beredningen av lagstiftningsåtgärder och skall vara klar med sitt arbete den 31 mars 2003.

Tillsynen över att arbetsvillkoren iakttas måste absolut effektiviseras, menar utskottet och skyndar på beredningen av den översyn av lagstiftningen som behövs för detta så att de nya bestämmelserna kan behandlas med det snaraste. EU-utvidgningen den 1 maj 2004 ställer den finska arbetsmarknaden inför nya stora utmaningar. I synnerhet inom känsliga sektorer såsom byggbranschen, städbranschen, kommanderingsarbeten och transport kan avregleringen av tjänsteutbudet medföra stora problem för företag som anlitar finsk arbetskraft. Om tillsynen över anställningsvillkoren inte fungerar som den skall, kan det hända att utländsk låglönearbetskraft tränger undan vår egen arbetskraft inom många sektorer och hela branscher kan övertas av utländska aktörer. Det enda sättet att värna den finländska arbetskraften och finländska företagare är att se till att alla följer arbetsvillkoren i det land där arbetet utförs.

Utlåtande

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 12 februari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Raija Vahasalo /saml (delvis)
medl. Tuula Haatainen /sd
Pertti Hemmilä /saml

Leea Hiltunen /kd
Anne Holmlund /saml
Anne Huotari /vänst
Kyösti Karjula /cent

ApUU 25/2002 rd — RP 265/2002 rd

Esa Lahtela /sd
Pertti Mäki-Hakola /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent (delvis)

Pirkko Peltomo /sd
Tero Rönni /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent
ers. Matti Kangas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.