Utlåtande FvUU 4/2021 rd─ RP 252/2020 rd

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (RP 252/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Harri Sivula, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- specialsakkunnig Pekka Lindroos, Migrationsverket.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- utrikesministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Finlands näringsliv rf
- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Frukt- och Bärodlarnas förbund rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Landsbygdens Arbetsgivareförbund LAF rf
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf
- professor Olli Mäenpää.

Inget yttrande av
- KT Kommunarbetsgivarna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017, lagen om säsongsanställning) ändras. Syftet med de föreslagna ändringarna är att göra det lättare för säsongsarbetare att byta arbetsgivare och därmed göra det mer smidigt att anlita säsongsarbetskraft. Det ska också bli lättare för en utlänning som tidigare varit säsongsarbetare i Finland att återvända till landet. Ett ytterligare mål är att minska den administrativa bördan för arbetsgivare som anställer säsongsarbetare och minska risken för utnyttjande av utländsk arbetskraft. Förvaltningsutskottet ställer sig bakom de här målen.

Utländska säsongarbetare har under de senaste åren haft en central betydelse i Finland särskilt inom jordbrukssektorn. Årligen har cirka 14 000—20 000 säsongsarbetare kommit till landet. Av detta antal har cirka 4 000 varit bärplockare på vilka lagen om säsongsanställning enligt propositionsmotiven inte tillämpas. De ändringar som nu föreslås i lagen om säsongsarbete påverkar enligt motiveringen inte volymen av utländsk säsongsarbetskraft.

Utskottet konstaterar att 9.4—31.10.2020 gällde en temporär lagstiftning vars syfte var smidig användning av arbetsinsatsen från tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i Finland under undantagsförhållandena på grund av coronavirussituationen (FvUB 5/2020 rd — RP 36/2020 rd). Avsikten med de temporära ändringarna har varit att borga för ett ökat utbud av arbetskraft inom de branscher och uppgifter som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen och arbetsmarknadens funktion medan begränsningarna i gränstrafiken gäller. Enligt propositionsmotiven har arbetsgivarorganisationerna inom lantbruksbranschen upplevt de ovan nämnda temporära ändringarna som lyckade.

Likaså har den ändring av utlänningslagen som gällde temporärt fram till den 31 oktober 2020 i samma syfte utvidgat rätten att arbeta för en utlänning som sökt internationellt skydd genom att temporärt ändra de bestämmelser i utlänningslagen som gäller när rätten att arbeta börjar och upphör. Riksdagen har i ett uttalande som riksdagen godkände i samband med det sistnämnda ärendet förutsatt att regeringen noga följer konsekvenserna av den temporära lagstiftningen och lämnar en utredning till förvaltningsutskottet under 2020 (FvUB 8/2020 rd — RP 65/2020 rd). Utskottet har konstaterat att uppföljningen förutsätter att statistikföringen utvecklas för att konsekvenserna av en utvidgning av rätten att arbeta i efterhand ska kunna bedömas på ett tillförlitligt sätt. Överlag understryker utskottet vikten av uppdaterad statistik som verktyg för bedömning av lagförslagens konsekvenser. Utskottet har ännu inte inlett behandlingen av den utredning som tillställts utskottet.

Utskottet betonar vidare att det ska säkerställas att tillgången på arbetskraft under alla förhållanden kan tryggas särskilt inom de branscher och uppgifter som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att de ändringar i lagen om säsongsanställning som nu behandlas inte har något samband med situationen med covid-19-epidemin.

Enligt erhållen utredning pågår för närvarande flera projekt där man utreder möjligheterna att påskynda behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete. Också andra ändringar i lagen om säsongarbete än de som nu föreslås är under beredning. Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 253/2020 rd), där det föreslås ändringar som syftar till att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft och förbättra den rättsliga ställningen för dem som utsatts för utnyttjande av arbetskraft. Dessutom strävar man efter att bidra till att avslöja arbetsrelaterat utnyttjande.

Utskottet konstaterar att den allmänna lagstiftningen om automatiskt beslutsfattande nu bereds under ledning av justitieministeriet. Enligt utskottets uppfattning förutsätter målen om en sammanlagd behandlingstid på en månad för arbetstillståndsärenden och två veckor för uppehållstillstånd för experter att en automatiserad beslutsprocess införs, vilket blir möjligt först efter att den allmänna lagstiftningen trätt i kraft.

Lagstiftningen om säsongsarbete

Lagen om säsongsanställning trädde i kraft i början av 2018. Genom lagen har man nationellt genomfört EU:s direktiv om säsongsanställning (2014/36/EU), som begränsar det nationella handlingsutrymmet för att göra bestämmelserna i lagen om säsongsanställning smidigare. Enligt 1 § 2 mom. tillämpas lagen om säsongsanställning på säsongsbetonad verksamhet inom jordbruk och turism. Närmare bestämmelser om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet har utfärdats i statsrådets förordning 966/2017.

På säsongsarbetares inresa, utresa, vistelse och arbete tillämpas enligt 2 § i utlänningslagen (301/2004) de bestämmelser som gäller dem, om inte något annat föreskrivs i lagen om säsongsanställning. På säsongsarbetares inresa för vistelse i högst 90 dagar tillämpas den så kallade kodexen om Schengengränserna ((EU) 2016/399), viseringskodexen ((EG) nr 810/2009) och de kompletterande bestämmelserna om inresa i 2 kap. och visum i 3 kap. i utlänningslagen.

Säsongsarbete förutsätter att en tredjelandsmedborgare har ett tillstånd för säsongsarbete. Om vistelsen för säsongsarbete ska pågå i högst tre månader (90 dagar) behöver säsongsarbetaren en visering för säsongsarbete. Ett tillstånd som berättigar till säsongsarbete ska förses med en anteckning om visering eller ett intyg över säsongsarbete, om tredjelandsmedborgaren kommer från en stat vars medborgare inte behöver visum för inresa till Schengenområdet. Om vistelsen för säsongsarbete är avsedd att överstiga 90 dagar, kräver säsongsarbetarens vistelse uppehållstillstånd för säsongsarbete. Uppehållstillstånd för säsongarbete för 6—9 månader beviljas i samma förfarande som uppehållstillstånd för arbetstagare. En anteckning om tillstånd som berättigar till säsongarbete görs i uppehållstillståndet för säsongsarbete. Tillstånd som berättigar till säsongarbete kan beviljas för högst nio månader under en period på 12 månader.

Villkoren för beviljande av alla tre typer av tillstånd som berättigar till säsongarbete är desamma i den gällande lagen med undantag för att endast anställningsvillkoret undersöks i samband med beviljandet av ett intyg över säsongarbete. Villkoren för inresa undersöks inte när intyg utfärdas, eftersom det är fråga om medborgare i sådana länder som inte behöver visum.

Visum för säsongarbete beviljas av en finsk beskickning och säsongsarbetsintyg eller uppehållstillstånd för säsongsarbete beviljas av Migrationsverket. I lagen föreskrivs att de nämnda myndigheterna ska fatta beslut inom 90 dagar från det att myndigheten har tagit emot en på behörigt sätt ifylld ansökan och alla de utredningar som förutsätts i lagen. Enligt Migrationsverkets statistik över behandlingstiderna, som är tillgänglig för utskottet, har den genomsnittliga behandlingstiden för säsongsarbetsintyg 2020 varit 27 dygn, det första uppehållstillståndet för säsongsarbete 66 dygn och det första uppehållstillståndet för säsongarbete, som förutsätter ett delbeslut av arbets- och näringsbyrån 59 dygn.

Enligt de nyaste tillgängliga statistikuppgifterna har det 2019 beviljats sammanlagt 5 584 visum för säsongarbete, åren 2019—2020 har cirka 10 000 ansökningar om säsongsarbetsintyg behandlats årligen och år 2019 fattades sammanlagt 2 051 beslut om ansökningar om uppehållstillstånd för säsongsarbete. En betydande del av säsongarbetarna har varit ukrainare som inte behöver visum för att komma till Finland.

Såsom det framgår ovan har lagen om säsongsanställning ett nära samband med det breda fältet för utlänningslagstiftningen. Utskottet konstaterar också i detta sammanhang att utlänningslagen till följd av ny EU-lagstiftning eller nationella behov är föremål för näst intill ständig förändring. Utskottet inskärper att lagstiftningen bör vara så tydlig som möjligt med tanke på de sökande såväl som de myndigheter som ska tillämpa lagstiftningen. Detsamma gäller utlänningslagen med anknytande speciallagar. Även när direktiven om inresa ska genomföras bör det ses till att tillståndsförfarandet är så enkelt och snabbt som möjligt. Vid genomförandet av de ändringar som nu föreslås är det skäl att säkerställa att de ändringar som syftar till att göra säsongsanställning flexiblare genomförs i alla tillståndsförfaranden som beskrivs ovan.

Byte av arbetsgivare

I 12 § i lagen om säsongsanställning föreskrivs i överensstämmelse med direktivet om säsongsanställning att tillstånd för säsongsarbete beviljas så att de gäller arbete hos en eller flera namngivna arbetsgivare åt gången. Ett tillstånd som berättigar till säsongarbete kan inte vara branschspecifikt, vilket de övriga uppehållstillstånd som berättigar till arbete i Finland i huvudsak är. En säsongsarbetare kan för närvarande inte övergå i anställning hos en annan arbetsgivare under giltighetstiden för ett tillstånd som berättigar till säsongsarbete, utan han eller hon ska vid byte av arbetsgivare ansöka om ett nytt tillstånd som berättigar till säsongsarbete. Rätten att arbeta avbryts för den tid som ansökan handläggs.

Det föreslås att det till lagen om säsongsarbete fogas en ny 17 a § som gör det möjligt att foga en ny arbetsgivare till ett tillstånd som berättigar till säsongsarbete utan att lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd. Rätten att arbeta hos en ny arbetsgivare börjar när ansökan om tillägg av en ny arbetsgivare har anhängiggjorts. För att rätten att arbeta ska börja förutsätts dock att ansökan innehåller arbetsgivarens försäkran bland annat om säsongsarbetets villkor och tillbörlig inkvartering samt arbetsgivarens meddelande om det kollektivavtal som tillämpas på arbetet och som det föreskrivs om i 8 §. Genom ändringen förbättras arbetstagarens ställning, eftersom rätten till arbete inte avbryts under den tid som ansökan behandlas.

Enligt propositionsmotiven utfärdar Migrationsverket ett intyg över tillfogande av arbetsgivare, det vill säga utvidgad rätt att arbeta. Utskottet anser att detta är viktigt med tanke på arbetarskyddsmyndighetens tillsynsuppgift. Förfarandet vid utfärdandet av intyget beskrivs inte i propositionsmotiven, men enligt utskottets uppfattning kan förfarandet vara detsamma som vid ansökan om säsongsarbetsintyg. Utskottet konstaterar att det också för utfärdande av ett sådant här intyg av ny typ tas ut en handläggningsavgift vars storlek bestäms enligt de grunder som fastställs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Enligt erhållen utredning är handläggningsavgiften för en elektronisk ansökan om säsongsarbetsintyg för närvarande 75 euro och handläggningsavgiften för en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd för säsongarbete som är i kraft kortare tid än sex månader 410 euro.

Underlättande av återinresa till landet

I 18 § i lagen om säsongsanställning föreskrivs det om underlättande av återinresa till landet. Enligt den gällande bestämmelsen behöver en säsongsarbetare som har arbetat i Finland minst en gång under de fem år som föregått ansökan om tillstånd för säsongarbete och som under sin vistelse uppfyllt villkoren för säsongsarbete enligt lagen inte styrka att han eller hon har lämplig bostad.

Om en säsongsarbetare meddelar att han eller hon återgår till sin tidigare arbetsgivare för samma arbete för vilket han eller hon tidigare har beviljats ett tillstånd som berättigar till säsongarbete, behöver säsongsarbetaren enligt den föreslagna bestämmelsen i fortsättningen inte lägga fram de utredningar som avses i 6 § 1 mom. om till exempel villkoren för sitt anställningsförhållande. Arbetsgivaren är dock fortfarande skyldig att ge den behöriga myndighet som beviljar tillståndet den försäkran, de anmälningar och de uppgifter som avses i 8 § i lagen om säsongsarbete.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna ändringen enligt den erhållna utredningen i praktiken innebär att tyngdpunkten i tillsynen i större utsträckning än tidigare flyttas till efterhandskontroll på arbetsplatserna. Ett effektivt genomförande av tillsynen förutsätter ett smidigt informationsutbyte mellan myndigheterna och tillräckliga tillsynsresurser.

Sanktioner mot arbetsgivare

Migrationsverket kan enligt 20 § 2 mom. i den gällande lagen om säsongarbete besluta att tillstånd för säsongsarbete inte beviljas för anställning hos en arbetsgivare som allvarligt försummar sina skyldigheter enligt lagen om säsongsanställning eller utlänningslagen. Beslutet meddelas för viss tid eller tills vidare. Enligt den utredning som fåtts har förbud enligt den gällande lagen inte meddelats. Bestämmelserna har dock bedömts ha en förebyggande effekt, eftersom meddelande av förbud i praktiken skulle stoppa den näringsverksamhet som är beroende av säsongarbete hos den arbetsgivare som meddelats förbud.

För att öka den exakta avgränsningen, proportionaliteten och tydligheten föreslås det att bestämmelsen preciseras. I 3 mom. föreslås bestämmelser om en maximitid på sex månader för att avstå från att bevilja tillstånd och om en möjlighet att rätta till försummelsen på uppmaning av Migrationsverket. Ett beslut om att inte bevilja tillstånd kan enligt det föreslagna 4 mom. också riktas till ett företags eller en sammanslutnings ansvariga personer.

Utskottet anser i synnerhet att den sistnämnda ändringen är motiverad. Syftet med regleringen är att förhindra att en person som allvarligt försummat sina skyldigheter enligt lagen kan kringgå bestämmelsen genom att fortsätta att anlita säsongsarbetare via ett annat företag som han eller hon äger eller besitter. Ändringarna bidrar till att främja bekämpningen av utnyttjande av utländsk arbetskraft. Enligt den bedömning som framfördes vid utskottets utfrågning av sakkunniga kan påföljdens maximilängd på sex månader dock bli problematisk med tanke på påföljdens funktionalitet och effektivitet i de situationer där det är fråga om säsongsarbete som varar endast några månader.

Ändringar i datasystemen som den elektroniska kommunikationen förutsätter

Enligt förslaget ska arbetsgivarens administrativa börda lättas upp så att en arbetsgivare som anställer flera säsongarbetare som kommer till landet samtidigt för ett likadant arbete i fortsättningen på en gång kan lämna de försäkringar och uppgifter om kollektivavtal som lagen om säsongarbete förutsätter när det gäller namngivna arbetstagare. En förutsättning för detta är enligt 8 § 4 mom. i den föreslagna lagen om säsongsanställning att anmälan lämnas via e-tjänsten.

Utskottet konstaterar på basis av erhållen utredning att möjligheten att använda elektroniskt förfarande och automatiskt beslutsfattande har föregripits i den gällande lagen om säsongsanställning. I lagen förutsätts inte att uppgifter ska lämnas separat för varje arbetstagare. Enligt propositionsmotiven har den nuvarande bestämmelsen dock tillämpats så att ovan nämnda uppgifter ska lämnas separat för varje säsongsarbetare. Detta har upplevts som arbetskrävande, eftersom samma arbetsgivare till exempel inom jordbruket kan ha hundratals utländska säsongsarbetare. Lösningen av problemet förutsätter enligt utskottets uppfattning dock inte nödvändigtvis att bestämmelserna ändras.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft så snart som möjligt, dock före ingången av det innevarande årets skördeperiod inom jordbruket. Enligt motiveringen ska förslagen i propositionen huvudsakligen genomföras genom att utveckla e-tjänster och automatisering. Informationssystemet UMA ska utvecklas som en del av den allmänna utvecklingen av arbetsinvandringens system. Kostnaderna för informationssystemen ska täckas med befintliga och framtida anslag.

Utskottet betonar att uppnåendet av målen för de föreslagna ändringarna förutsätter betydande ändringar i det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsfrågor (UMA) och i e-tjänsten (Enter Finland). Det tar tid att till exempel skapa ett arbetsgivarregister i UMA-systemet och utveckla Enter Finland-tjänsten för arbetsgivarnas elektroniska kommunikation. Dessutom bör det beaktas att viseringar för säsongsanställning beviljas i informationssystemet för viseringar. Genomförandet av ändringarna i informationssystemen är en förutsättning för att de föreslagna ändringarna ska fungera i praktiken. Utskottet anser det vara viktigt att ändringarna i informationssystemen är färdiga senast när lagen träder i kraft. I annat fall finns det en risk för att behandlingen av tillstånd som berättigar till säsongsarbete hopar sig ytterligare.

Övrigt

En mer flexibel användning av utländsk säsongsarbetskraft är också förenad med möjligheten att anlita inhyrd arbetskraft. Direktivet om säsongsanställning tillämpas inte på utstationering av ar-

betskraft, men inhyrning av arbetskraft i Finland kan enligt den utredning som fåtts ske inom de gränser som direktivet ställer. Enligt propositionsmotiven är det tillåtet att hyra in säsongsarbetskraft i Finland. Migrationsverkets nuvarande tillämpningspraxis har inte tillåtit inhyrd arbetskraft. Till denna del är det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Utskottet betonar att det bör säkerställas att utländska säsongsarbetare kommer in i just de arbetsuppgifter som de har för avsikt att utföra. Utskottet anser det vara viktigt att efterlevnaden av lagen övervakas och att man också ingriper i förfaranden som strider mot bestämmelserna på det sätt som föreskrivs i lagen.

Utskottet konstaterar att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna har bedömts rätt lite i propositionsmotiven. Inte heller alternativen för genomförandet har bedömts nämnvärt. Bland annat med beaktande av att utlänningslagstiftningen utgör en komplicerad helhet ser utskottet det som angeläget att ändringar i lagstiftningen bereds omsorgsfullt i tillräckligt nära samarbete mellan centrala myndigheter och andra aktörer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Niina Malm sd.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.