

Förvaltningsutskottet

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

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
- polisinspektör Måns Enqvist, Polisstyrelsen
- kommissarie Janne Lepsu, Helsingfors polisinrättning
- specialsakkunnig Pekka Lindroos, Migrationsverket
- specialsakkunnig Pia Marttila, Brottsofferjouren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Hjälpsystemet för offer för människohandel
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Nylands arbets- och näringsbyrå
- Finlands näringsliv rf
- Servicefacket PAM rf
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Flyktingrådgivningen rf
- Finlands Advokatförbund
- Företagarna i Finland rf
- professor Janne Salminen.

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

Inget yttrande av
- Skatteförvaltningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

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. Av motiveringen till propositionen framgår det att den är en del av ett mer omfattande åtgärds paket för att förebygga utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Utskottet ställer sig bakom målen med propositionen. Enligt inkommen utredning är utnyttjandet av utländsk arbetskraft ett vanligare och mer komplext fenomen än vad som tidigare varit känt. Utskottet anser att det är viktigt att förebygga utnyttjandet så effektivt som möjligt på olika sätt. Man kan komma åt fenomenet bara om man lyckas avslöja fallen av utnyttjande bättre än för närvarande och kan öka risken för att arbetsgivare som gör sig skyldiga till utnyttjande åker fast. Kampen mot utnyttjande av utländsk arbetskraft är en väsentlig del av en hållbar och rättvis invandringspolitik som gagnar alla parter. Arbetskraftsinvandring kan främjas på ett hållbart sätt endast om man samtidigt säkerställer att utländska arbetstagare inte blir offer för utnyttjande. Utskottet konstaterar att det i kampen mot utnyttjande av utländsk arbetskraft är viktigt att åtgärderna kan sättas in på rätt sätt och att en arbetsgivare som har handlat i ond tro blir ansvarig för sina handlingar.

Just nu pågår det flera olika projekt för att främja arbetskraftsinvandring. Utskottet konstaterar att arbetskraftsinvandringen består av flera delområden, vilket bör beaktas vid planeringen av olika åtgärder. Till exempel är utgångspunkterna mycket olika för de högt specialiserade arbetstagare som kommer till högkvalificerade arbeten och utläningar som får jobb inom så kallade låglönebranscher. Utskottet betonar vikten av att följa spelreglerna inom det finländska arbetslivet. Missbruk i samband med iakttagandet av utländska arbetstagares anställningsvillkor snedvrider konkurrensen gentemot hederliga företagare. Utnyttjandet av utländsk arbetskraft har ofta samband med svart ekonomi och ekonomiska brott.

Det finns ingen statistik som direkt visar i hur hög grad utländsk arbetskraft utnyttjas eller hur mycket utnyttjandet har ökat. Enligt motiveringen till propositionen var antalet tips som lämnades till Regionförvaltningsverket i Södra Finland i anslutning till övervakningen av utläningar 2019 det dubbla (över 440 tips) jämfört med året innan (ca 220 tips 2018). År 2020 kom det in över 500 tips som var till nytta med tanke på övervakningen. Största delen av dessa tips har kommit från andra myndigheter. Mest tips har det kommit från bygg- och restaurangbranschen, där man också har upptäckt flest brister vid regionförvaltningsverkets inspektioner i samband med övervakning av utläningar. Också till exempel städbranschen är riskfylld i detta avseende. Vid inspektionerna har man bedömt utläningars rätt att arbeta och huruvida minimianställningsvillkoren har uppfyllts i enlighet med finländsk lagstiftning. Vid över 20 procent av de inspektioner som utfördes inom södra Finlands område 2019 (sammanlagt 847 inspektioner) upptäckte man en

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

utländsk arbetstagare som inte hade rätt att utföra arbetet i fråga i Finland. Antalet har fortsatt att öka under 2020 (37%). Man upptäckte också många brister i iakttagandet av minimianställningsvillkoren. Även de ökade kontakterna till Brottsofferjouren och andra iakttagelser tyder på att fenomenet växer.

Det uppdagas också fall av utnyttjande i samband med polisens dagliga övervakning av utlänningar och den övervakning som polisen utför i samarbete med andra myndigheter under temaövervakningsperioderna. Enligt inkommen utredning har antalet människohandelsbrott och brott med nära anknytning till dessa som polisen undersöker ökat kraftigt under de senaste åren. Enligt den bedömning som utskottet fått kommer dock endast en bråkdel av fallen till polisen för undersökning. Det krävs ett långsiktigt och effektivt arbete för att avslöja dessa brott. Utskottet välkomnar därför att polisen har fått tilläggsanslag för att inrätta en riksomfattande utredningsgrupp för människohandel. Utredningsgruppen har nu inrättats vid polisinrättningen i Helsingfors. Dessutom har det vid centralkriminalpolisen inrättats en särskild människohandelsfunktion som ansvarar för det internationella samarbetet och för att upprätthålla en lägesbild över människohandeln. Vid polisen finns det redan sedan tidigare ett riksomfattande expertnätverk för bekämpning av människohandelsbrott. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att statsrådet den 6 maj 2021 godkände en handlingsplan mot människohandel, vars syfte är att främja avslöjanden om människohandel, effektivisera förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret och förbättra offrens ställning. Arbetet mot människohandel är förvaltningsövergripande och förutsätter åtgärder inom flera ministeriers förvaltningsområde och ett nära samarbete mellan olika aktörer.

Utländsk arbetskraft utnyttjas ofta systematiskt och yrkesmässigt. Risken för att åka fast är för närvarande rätt liten, eftersom bedräglig verksamhet inte nödvändigtvis syns utåt och tröskeln för ett utländskt offer att anmäla saken till myndigheten kan vara hög om han eller hon är rädd för att förlora sin rätt att vistas eller arbeta i landet. Syftet med de ändringar som föreslås i propositionen är bland annat att sänka denna tröskel.

Förbättring av den rättsliga ställningen för utlänningar som fallit offer för arbetskraftsutnyttjande

Bestämmelser om uppehållstillstånd för arbetstagare, uppehållstillstånd för företagare och annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete finns i 5 kap. i utlänningslagen. När en tredjelandsmedborgare vistas i Finland med stöd av ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av arbete är tillståndet i allmänhet förenat med en begränsad rätt att arbeta. Förfarandet för att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare inbegriper ett delbeslut av arbets- och näringsbyrån (s.k. prövning av arbetskraftstillgången) innan Migrationsverket fattar beslutet om uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd för arbetstagare berättigar i allmänhet till arbete 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.

Det föreslås att den rättsliga ställningen för en utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd ska förbättras dels i situationer där utlänningen har fått ett nytt jobb efter att ha fallit offer för utnyttjande, dels i situationer där utlänningen ännu inte har fått något nytt arbete. De föreslagna bestämmelserna har inte begränsats till att gälla endast sådana utlänningar som vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd för arbetstagare, utan de gäller alla uppehållstillstånd som inbegri-

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

per rätt att arbeta. För en arbetstagare som fallit offer för arbetsrelaterat utnyttjande är det för närvarande svårt att frigöra sig från sin arbetsgivare, delvis för att uppehållstillståndet endast ger rätt att utföra det arbete som anges i tillståndet. När uppehållstillstånd har beviljats på grund av arbete, upphör i allmänhet också uppehållsrätten när anställningsförhållandet upphör.

I 52 a § i utlänningslagen föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för offer för människohandel. Enligt paragrafen beviljas ett offer för människohandel som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd, om det på grund av förundersökning eller domstolsbehandling i anslutning till människohandel är motiverat att offret vistas i Finland, offret för människohandeln är berett att samarbeta med myndigheterna för att de som misstänks för människohandel ska kunna gripas och offret för människohandel inte längre har förbindelser med de personer som är misstänkta för människohandel. Om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning, kan uppehållstillstånd beviljas som kontinuerligt.

Ett offer för arbetsrelaterat utnyttjande får ansöka om uppehållstillstånd för offer för människohandel endast om det är fråga om en brottsutredning och om brottet utreds under rubriceringen människohandel och i allmänhet endast för den tid straffprocessen pågår. I övrigt kan ett offer för arbetsrelaterat utnyttjande få uppehållstillstånd endast om han eller hon vistades olagligt i landet under tiden för arbetet.

Utlänningslagen föreslås få en ny 54 b §, där det föreskrivs om fortsatt tillstånd som beviljas en utlänning på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande. I det föreslagna 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 utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som utlänningens arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen. En motsvarande bestämmelse ingår i det föreslagna 78 § 5 mom. Den bestämmelsen 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. Genom att det blir möjligt att bevilja fortsatt tillstånd på grundval av arbetsgivarens klandervärda förfarande förbättras 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.

Tillämpningen av bestämmelserna förutsätter en grundad misstanke om betydande försummelse av skyldigheter eller annat utnyttjande, som det enligt motiveringen i många fall är svårt att bevisa. Enligt motiveringen ska därför en skriftlig redogörelse eller muntligt hörande av arbetstagaren anses vara en tillräcklig grund för att bevilja fortsatt tillstånd när tecken på utnyttjande framgår av berättelsen med tillräcklig noggrannhet. I oklara situationer ska fortsatt tillstånd beviljas den som ansöker om det, med beaktande av 5 § i utlänningslagen. Beviströskeln för utnyttjande är alltså mycket lågt satt.

Utskottet betonar 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 informa-

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

tion och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Utskottet 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. Migrationsverket kan få information om misstänkt utnyttjande till exempel av polisen i samband med en brottsutredning eller av arbetarskyddsmyndigheten i samband med en inspektion. Utskottet anser det vara viktigt att Migrationsverket vid utredningen av ärendet meddelar polisen eventuella iakttagelser om brott. Informationsgången mellan myndigheterna måste vara så smidig som möjligt. Det är viktigt att myndigheterna har förmåga att identifiera offer eller potentiella offer för människohandel och upptäcka också lindrigare fall av utnyttjande, och att offren inte behöver vara rädda för att uträta ärenden hos myndigheterna.

När utlänningslagen tillämpas får enligt lagens 5 § utlänningars rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt. Bestämmelsen uttrycker den inom förvaltningen allmänt tillämpade proportionalitetsprincipen. Enligt inkommen utredning kan uppehållstillstånd inte beviljas med stöd av bestämmelsen, om inte det är klart eller bevisat att det finns förutsättningar för det. I den föreslagna regleringen är det inte 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.

Enligt motiveringen är en betydande försummelse av arbetsgivarens skyldigheter ofta också ett tecken på att arbetstagaren utnyttjats. Som exempel på betydande försummelse av skyldigheterna nämns bland annat oskäligt långa arbetstider, avsaknad av ledigheter och semestrar, utebliven betalning av lön eller betydande lönedumpning. Men det behöver inte alltid finnas ett utnyttjandesyfte, eftersom svårigheter med att betala lön också kan bero på ekonomiska problem hos företaget. Eftersom det enligt förslaget är en förutsättning för att bevilja uppehållstillstånd att arbetsgivaren på ett betydande sätt har utnyttjat utlänningen, anser utskottet det vara viktigt att man också kan konstatera att det finns ett utnyttjandesyfte.

Enligt det föreslagna 54 b § 2 mom. beviljas uppehållstillstånd som kontinuerligt för ett år från det att det föregående uppehållstillståndet har upphört att gälla. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det inte att utlänningens försörjning är tryggad. Utskottet anser att det med beaktande av bestämmelsens syfte är motiverat att det inte förutsätts att utlänningens försörjning är tryggad när en utlänning ansöker om fortsatt tillstånd på grund av utnyttjande. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att inte heller tillgången på arbetskraft utreds i dessa situationer.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd med stöd av den föreslagna bestämmelsen, beviljas en familjemedlem till utlänningen uppehållstillstånd med stöd av 47 § 3 mom. i utlänningslagen. Enligt 39 § i utlänningslagen förutsätts det för att uppehållstillstånd ska beviljas att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i den lagen. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl. Den föreslagna bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd kan beviljas både familjemedlemmar som redan befinner sig i Finland och familjemedlemmar som befinner sig utomlands, och en tryggad försörjning är en förutsättning för att bevilja uppehållstillstånd, enligt huvudregeln i utlänningslagen. Migrationsverket kan i enskilda fall besluta om avvikelse från försörjningsförutsättningen.

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

I 78 § i utlänningslagen föreskrivs det om situationer där en utlänning har rätt att arbeta direkt med stöd av lagen. Enligt den gällande lagen krävs det inget särskilt förfarande för att få rätt att arbeta, utan det föreskrivs i lagen om i vilka situationer en utlänning får arbeta med stöd av något annat uppehållstillstånd. En utlänning som arbetar med stöd av uppehållstillstånd beviljas enligt det föreslagna 78 § 5 mom. i utlänningslagen på ansökan rätt att arbeta utan begränsning av bransch eller annan begränsning, på de grunder som anges ovan. Det är i praktiken fråga om en utvidgning av rätten att arbeta. Genom den föreslagna regleringen skapas ett helt nytt ansökningsförfarande för att få rätt att arbeta, vilket de sakkunniga vid utfrågningen inte till alla delar ansåg vara ändamålsenligt.

Den nya arbetsgivaren ska till ansökan foga information om de centrala villkoren i arbetet och en försäkran om att villkoren är korrekta och, om Migrationsverket kräver det, en utredning om att arbetsgivaren förmår uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare. Enligt motiveringen till bestämmelsen 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. Utskottet konstaterar att om avsikten med det föreslagna förfarandet är att utreda om ett nytt anställningsförhållande 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. En sådan bestämmelse finns till exempel i 73 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen när det gäller arbets- och näringsbyråns delbeslut. Samtidigt föreslår utskottet att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet överväger om det med tanke på lagstiftningens tydlighet är lämpligare att i en särskild paragraf föreskriva om utvidgningen av rätten att arbeta.

Sanktioner mot arbetsgivare

Målet är att minska möjligheterna att utnyttja utländsk arbetskraft genom att föreslå kraftigare påföljder för arbetsgivare och uppdragsgivare som handlar i ond tro. I 36 § i utlänningslagen föreskrivs det om allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt paragrafens 2 mom. kan uppehållstillstånd för närvarande vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Det föreslås nu att paragrafen får 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.

Utskottet anser det motiverat att man genom bestämmelserna försöker förhindra att arbetsgivare eller uppdragsgivare som handlar i ond tro kan rekrytera utländska arbetstagare med stöd av uppehållstillstånd. Bestämmelserna kan bidra till att förhindra att inresebestämmelserna kringgås i framtiden.

Utskottet konstaterar att möjligheten att vägra bevilja uppehållstillstånd enligt det föreslagna 36 § 4 mom. inte är begränsad till endast de gärningar som avses i 54 b § och 78 § 5 mom., utan den gäller alla uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete och alla arbetsgivare som sysselsätter utlänningar. Bedömningen av arbetsgivarens avsikt görs i samband med behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd. Enligt inkommen utredning kan arbetsgivarens tidigare eller förväntade verksamhet beaktas i bedömningen. Med avseende på bestämmelsens praktiska funktion och

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

konsekvenser är det väsentligt hur Migrationsverket på förhand kan bedöma eventuella framtida försummelser eller utnyttjandesituationer.

Bestämmelserna i 187 § i utlänningslagen om vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av arbete föreslås bli preciserade i syfte att öka den exakta avgränsningen, proportionaliteten och tydligheten. Utskottet påpekar 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 framgår varken av motiveringen till propositionen eller av den utredning som utskottet fått varför möjligheten att vägra bevilja uppehållstillstånd inte utvidgas till att gälla även andra uppehållstillstånd.

Det föreslås en maximitid på sex månader för ett beslut om att inte bevilja tillstånd. Vid utfrågningen i utskottet påpekade de sakkunniga att ett beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare som gäller sex månader i praktiken inte nödvändigtvis förebygger uppkomsten av utnyttjandesituationer. Utskottet anser det motiverat att ett beslut om att inte bevilja tillstånd också kan gälla ett företags eller en sammanslutnings ansvariga personer. Syftet med regleringen är att förhindra att en person som allvarligt försummat sina lagenliga skyldigheter kan kringgå bestämmelsen genom att fortsätta sin verksamhet via ett annat företag som han eller hon äger eller besitter.

Både infödda finländare och arbetsgivare med invandrarbakgrund kan göra sig skyldiga till utnyttjande av utländsk arbetskraft. I 25 kap. i strafflagen kriminaliseras människohandel (3 §) och grov människohandel (3 a §) och i 47 kap. 3 a § i strafflagen ockerliknande diskriminering i arbetslivet. De brotten kan som enskilda brott utgöra grund för utvisning av en utlänning, eftersom villkoret om ett maximistraff på fängelse i minst ett år i 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen uppfylls i fråga om dem. Enligt inkommen utredning finns det ingen statistik över antalet utvisade utländska arbetsgivare som gjort sig skyldiga till utnyttjande av arbetskraft. Enligt en bedömning till utskottet har det handlat om högst några enstaka fall. Utskottet konstaterar att också utlänningar som gjort sig skyldiga till de ovannämnda brotten bör kunna utvisas om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls.

Förvaltningsutskottet anser att straffen för arbetsgivare som utnyttjar utländsk arbetskraft behöver skärpas. Straffet bör vara kännbart så att utnyttjandet blir olönsamt. Förvaltningsutskottet påpekar att utnyttjandet är ett problem inte bara för att det medför mänskligt lidande utan också för att det försätter företagare som handlar lagligt i en orättvis ställning i förhållande till företagare som handlar olagligt.

Ändringsökande samt hörande av arbetsgivaren

I den föreslagna regleringen bör arbetsgivarens rättsskydd i förfarandet och möjlighet till rättsmedel i efterhand beaktas. Migrationsverket bör skaffa en utredning av arbetsgivaren och höra denne vid behandlingen av ärendet.

Enligt 190 § 1 mom. i utlänningslagen får ändring i Migrationsverkets beslut sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

2019). Enligt 7 § i den lagen får besvär över ett förvaltningsbeslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av den som har besvärsmätt enligt särskilda bestämmelser i lag. I fråga om ett beslut om att vägra bevilja uppehållstillstånd enligt 187 § i utlänningslagen är det klart att arbetsgivaren har rätt att söka ändring i beslutet.

I de situationer som avses i de föreslagna 54 b § och 78 § 5 mom. gäller beslutet arbetstagaren, men beslutet grundar sig på Migrationsverkets bedömning av arbetsgivarens klandervärda förfarande. De direkta rättsverkningarna berör arbetstagaren, men i sak verkar beslutet innehålla ett avgörande av myndigheten om huruvida arbetsgivaren har handlat klandervärdt eller inte. Om en sådan bedömning har rättsverkningar för arbetsgivaren, finns det skäl att försäkra sig om rätten att söka ändring i bedömningen.

Myndigheternas resurser

I motiveringen till propositionen bedömer regeringen att de föreslagna ändringarna i någon mån kommer att medföra merkostnader för Migrationsverket och arbets- och näringsbyråerna. Det uppskattas att offer för utnyttjande till en början kommer att beviljas rätt att arbeta utifrån de föreslagna bestämmelserna i mellan 20 och 30 fall per år. Uppskattningsvis lika många fortsatta tillstånd kommer att beviljas på den grund som nu föreskrivs. Antalet beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd kommer för sin del i fortsättningen att uppgå till cirka tio på årsnivå.

Utskottet 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 behov av att ändra det elektroniska ärendehanteringssystemet för migrationsärenden (UMA-systemet) och e-tjänsten (Enter Finland). Även de ändringar i lagstiftningen som godkänts tidigare förutsätter ändringar i informationssystemen (t.ex. FvUU 4/2021 rd— RP 252/2020 rd). Utskottet anser det vara viktigt att se till att tillräckliga resurser reserveras för dessa ändringar och att ändringarna har gjorts innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Också arbetarskyddsmyndigheterna bör ha tillräckliga resurser för att sköta sin tillsynsuppgift och således också för att öka antalet arbetarskyddsinspektioner.

Övrigt

För att målen med den föreslagna lagstiftningen ska kunna nås anser utskottet att det är nödvändigt att informationsutbytet mellan myndigheterna fungerar smidigt. Utskottet betonar också mer allmänt betydelsen av informationsgången mellan myndigheterna och anser det vara viktigt att myndigheternas rätt att lämna ut och få uppgifter är uppdaterad. För att de föreslagna ändringarna ska kunna genomföras effektivt måste kommunikationen dessutom vara välplanerad och rätt riktad.

Utskottet anser att det är viktigt att man följer den föreslagna lagstiftningens konsekvenser och praktiska funktion och bedömer om de uppställda målen, att främja avslöjande av utnyttjande och

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

förbättra offrens ställning, uppfylls. Dessutom bör man se till att det genom i och för sig motive-
rade ändringar i lagstiftningen inte i strid med deras syfte skapas möjligheter till nya former av
missbruk av tillståndsförfarandet.

Utskottet konstaterar att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna har bedömts rätt lite i pro-
positionsnotiven. Inte heller bedöms olika alternativ för genomförande särskilt mycket, och av
propositionen framgår det inte helt vilka nya verktyg den föreslagna regleringen ger myndighe-
terna jämfört med nuläget. Förvaltningsutskottet påpekar att de frågor som gäller arbetstagares,
företagares, praktikanters, studerandes och forskares invandring överfördes från inrikesministe-
riets ansvarsområde till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde den 1 januari 2020. Efter
den tidpunkten har utskottet före det nu aktuella ärendet behandlat två propositioner om ändring
av utlänningslagstiftningen (FvUB 5/2020 rd — RP 36/2020 rd och FvUU 4/2021 rd — RP 252/
2020 rd) som beretts vid arbets- och näringsministeriet. Vid behandlingen av de propositionerna
har utskottet upptäckt liknande brister som nu. Bland annat med beaktande av att utlänningslag-
stiftningen utgör en komplicerad helhet ser utskottet det som angeläget att ändringar i lagstift-
ningen bereds omsorgsfullt och i tillräckligt nära samarbete mellan centrala myndigheter och an-
dra aktörer. Särskilt viktigt är ett fungerande samarbete mellan arbets- och näringsministeriet och
inrikesministeriet, som ansvarar för utlänningslagstiftningen som helhet, och Migrationsverket,
som är den centrala tillståndsmyndigheten. Utskottet inskräpper att lagstiftningen bör vara så tyd-
lig som möjligt med tanke på såväl de myndigheter som ska tillämpa lagstiftningen som de sö-
kande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

Helsingfors 12.5.2021

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 Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv (delvis)
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.

Utlåtande FvUU 15/2021 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

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 bland annat 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.

Utlåtande FvUU 15/2021 rd

Avvikande mening

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 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 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.

Vi 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-

Utlåtande FvUU 15/2021 rd
Avvikande mening

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.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 12.5.2021

Riikka Purra saf
Jussi Halla-aho saf
Mauri Peltokangas saf